民國叢書

第三編

·45·

文化·教育·體育類

中國學校制度　周予同著

中國教育制度沿革史　郭秉文著

中國書院制度　盛朗西編

中國近代教育制度　姜書閣編著

上海書店

中國近代教育制度

姜書閣編著

自序

中國創辦新式學校，至今尙不到七十年；而系統的教育制度之建立，還祇有三十幾年。以如此短短的時光，在一個國家或社會的演進中，當然不會有很好的成績，所以中國現在教育效果之不佳是毫無足怪的。但不好並非卽是不變；同時，制度的變革亦不得卽認爲根據那制度而產生的事實一定是改善的。中國近幾十年的教育便是如此：期間雖短，而適値內憂外患交相煎迫，國人感於改變教育制度造就實用人才之必要，乃相與倡導，創設新制；因爲環境險惡，情勢危亟，當事者期於速效，遂不免懷疑制度或有不善，而急於模倣先進各國，以致步趨隨人，變易愈繁。以此之故，本極幼稚的中國教育却有很多歷史變化的教育制度；而教育制度的變化愈多，教育成績反愈追不及先進諸國。誠然，可以影響教育的事情，原有許多方面，如政治，如經濟，如人才，無一沒有很大關係；然而制度底頻繁的變更却是最直接的因素。

在事實上，中國是以三十年的工夫辦歐美各國三世紀所辦的教育，成績不佳，自在意中；而制度之雜亂，亦爲不可免的。因此，敍述中國近代教育制度遂成一極繁雜的工作。我們要想改進中國的教育，應當先明瞭中國近代的——尤其現行的——教育制度，研究其發生之故與嬗變之迹，然後就實際情形，求其癥結所在，而謀所以改進之方。我這本中國近代教育制度便是由於此種希冀而着手編著的。

欲談近代的教育制度，不能不先追述近代以前的情形，以明其來源與蛻化；但因主要文字仍在近代，所以祇好將中國三千餘年的固有教育制度縮在短短的一章裏，略述梗概。教育宗旨雖不能算是教育制度，可是所有教育制度却都依據教育宗旨而定，關係極爲重要，故特在第二章中加以討論。其餘各章，則爲本書應有之文，不復細說。

這册子中一小部分文字，本是我去年冬底在察哈爾省地方行政人員訓練所和蒙旗教育人員訓練班的講稿，當時雖曾寫出一點，並曾發過油印的講義，但因時間短促，事務冗雜，祇作了兩三萬言，遺漏甚多，頗不愜意。後來得暇，便陸續增補改正。因那時適在察省教育廳服務，得參考中央及各省市歷年教育公報與廳內所有檔案之便利，自信所用材料均比較可靠。惟以本書範圍太廣，枝節問題不能一一納入，祇好將關係較輕者略而不論，這實在是不得已的。現在又以兩月的暑假，把最近的材料——截至本年六月底——加入，重新整理一番，然後繕淸付印，以就正於國人，並以獻於辦理教育行政的同志。

此書各章中，亦間有採用他家著述之文字處，但皆係片斷的徵引，爲行文便利起見，不能一一指明，特此致歉，並示謝意。

民國二十二年八月，著者自識。

目次

中國近代教育制度

第一章　中國固有教育制度鳥瞰及清末改制

一　三代的教育制度

中國古代教育制度之起源，最遠可溯至四千年以前；據史册所載，唐虞之際，便已經有了萌芽，並具相當規模。尙書載：「舜命契爲「司徒，」敬敷五教」——那五教便是後日所說的「五倫，」卽「父子有親，君臣有義，夫婦有別，長幼有序，朋友有信。」至於「司徒，」可以說是當時（約在西曆紀元前二千二百年）的中央教育專官，其地位相當於今日之教育部長，不過昔時行政職務劃分不清，他所司的職務並不祇限於教育一端罷了。又曰：「命伯夷作秩宗，典禮；夔典樂。」亦可見當時設有專官主持全國教育文化的事業了。唐虞堯舜之事，因近年來中國古史研究的結果，大家多認爲荒渺無稽。但我們想人類進步到相當程度時，社會上便有文化，文化之產生，總是與教育有密切關係，雖然那時的文化也許是很低級的。祇要有教育，就會有教育制度，儘管那制度是怎樣的不完備，我們卻不能否認它的存在。孟子曾說過：「后稷教民稼穡，樹藝五穀。五穀熟，而民人育。飽食暖衣，逸居而無教，則近於

禽獸，聖人有憂之，使契爲「司徒」教以人倫。』由此可見上述的中央教育行政長官之確定，大約並非完全出自臆造。

就學校而論，據說虞舜之時，已有「上庠」與「下庠」；前者爲大學，後者爲小學。到了夏商兩代，仍沿用這種制度：夏稱「東序」「西序」，商稱「右學」「左學」，都是設於王宮左右的。此外，自夏以後，不但建都之地設有學官，便是諸侯國裏也有學堂。孟子說：『設爲庠序學校以教之——庠者，養也；校者，教也；序者，射也。夏曰校，殷曰序，周曰庠，學則三代共之，皆所以明人倫也。』朱熹集註說：『庠以養老爲義，校以教民爲義，序以習射爲義，皆鄉學也；學，國學也；共之，無異名也。倫，序也；……此人之大倫也。庠序學校，皆以明此而已。』

周朝號稱中國上古文明曙光時期，文物制度，至此大備，故其學制，亦頗完善。此時有「國學」「鄉學」之設。「國學」即所謂天子之學，爲當時全國最高學府，類似今之分科大學。國學共分五院：在中央者名曰「辟雍」，亦曰「太學」，爲養老也；其周環以水，水南曰「成均」，亦曰「南學」，爲學德也；北曰「上庠」，亦曰「北學」，爲學書也；東爲「東序」，又稱「東膠」，亦曰「東學」，爲學射也；西爲「瞽宗」，又稱「西雝」，亦曰「西學」，爲學禮樂者也。其在各諸侯領域者，則謂之「泮宮」。至於「鄉學」，其意如今之小學：在閭曰「塾」，在黨曰「庠」，在州曰「序」。而據禮記王制說：鄉學之俊秀者，可升於國學，足見這是當時學校的兩級了。

至於學校課程，古籍中雖無詳細的紀載，而一般的規定，卻是易於考見的。禮記周官說：『大司徒以鄉三物教萬民：一曰「六德」——知，仁，聖，義，忠，和；二曰「六行」——孝，友，睦，婣，任，恤；三曰「六藝」——禮，樂，射，御，書，數。』

其中當然以六藝爲最重要。朱子在大學序裏也說：「人生八歲，自王公以下，至於庶人之子弟，皆入小學，而教以灑掃應對進退之節，禮，樂，射，御，書，數之文。」這便是「鄉學」——小學——的教科。至於「國學」裏的課程，則較小學爲繁密而要不離詩，書，禮，樂，藝，儀，德，行，及干戈羽籥等舞。所有這些科目，細看來，總是注重道德之訓練。

教育行政之官，到此時也越發完備了。在中央曰「地官，」稱「大司徒，」統轄全國教育事業；在地方曰「州長，」曰「黨正，」其職權便是考察學生的德行道藝，選其優秀者使之升學。

由上以觀，可見中國上古——三代——的教育是貴族與平民分別教育的雙軌制，而且都由政府主持辦理。那時的教育宗旨不但要將貴族子弟造成國家賢才，使他們能繼續統治的大業；並要訓練一般國民，使均有相當知識，造成幫助統治的助手及善良的老百姓。

二 周末迄清初的教育制度

我們要研究中國現代的教育制度，必須先明瞭它固有的教育制度的沿革。先知道了它的起源，經過，及其優劣長短，然後纔能明白我們爲什麼必須改用新制度。所以現在要繼續討論一點關於中國固有教育制度的演變。

中國古代教育制度到周朝本已大備。但周自王室東遷以後，中央權力大衰，故西周的學校制度在理論上雖然仍舊存在，而實際方面則毫無建設可言，並且連舊有的教育也不能繼續維持下去。春秋有「毀鄉校之議，」事實上到此時，所有學校制度本來已竟蕩然無存。這眞是所謂「天子失官」「學校不修」的了。但這並不能證明

文化與教育也隨着退步或中斷，因爲私人辦教育之風至此又代之而起。於是昔之貴族與平民兼重的教育，現在僅餘士大夫階級的人才教育了。此時私學是否有完備的制度，史無明文可考；而據情形推測，大約是由於政府不盡職責，一般學者遂自動設教，積久便演成風氣，並未必有何確切的制度之規定。以儒家而論，孔子晚年講學洙泗，及門弟子號稱三千人，而身通六藝者，亦復有七十二人之多。迨及戰國，此風尤盛，諸子百家並起，一時凡能獨立講學者，人人都廣收弟子，傳授其業，而自樹一幟。實開後世學院制之先河，但仍無一定的法制爲之限制。

秦漢以後，國家教育制度，代有變遷。秦朝共兩世，爲時甚暫，兼其焚書坑儒，對教育不注意。學者須以吏爲師，而其所謂吏師，大概便是當時的「博士」（參看史紀秦始皇本紀及康有爲新學僞經考卷一）此時教育幾至專屬於士類，雖還有「鄉塾」之類，恐爲數亦極少。故無何詳密的教育制度可言。

漢時，設「太常」之官；使統「五經博士」，以明於經傳通達國體者充之，其地位雖不甚優寵，而職責則相當於現代的教育部長。當時有官學，有私學。官學之由中央政府辦理者，曰「太學」（大學）曰「鴻都門學」曰「四姓小侯學」（均爲特殊學校）由地方政府辦理者，曰「郡國學」（大學）曰「校」曰「庠」曰「序」（均爲小學。）私學之初級曰「書館」（小學）高者卽由經師講學，一時極盛。此時因地方官學的生徒較多於中央官學的生徒，而私學之人材尤盛於官學，於是國家爲登用士子免生隱患起見，遂用選舉之法，因而在教育方面，乃漸由學校制度而趨於科舉制度了。

由於上述的原因，再加以政局變動無定，士子多喜談玄。自魏晉南北朝以迄於隋，學校制度乃衰敗至於極點。

到唐朝，因享國日久，教育制度較爲完備，但歷代增損亦頗多。初太宗卽位，銳意興學，京師有「六學」「二館」，各府州縣都限定學額，設立學校，一時學校稱盛。後藩鎭禍起，教育乃亦漸就衰微；而科舉之制，遂漸居重要。初隋煬帝設科舉士，以矯晉魏之「九品中正法」，名曰「科舉」。唐襲隋制，增加科目，視爲國家要政。從此以後，國家所設統轄教育的機關，如各省之「書院」，各府之「府學」，各州縣之「州學」「縣學」，雖仍具學校之名，已無學校之實。它們的工作，祇有考試，而無學業，意在選舉，實非教育了。

宋代學制，頗有改進。而其影響後世最深者，則爲書院制。此制係由佛教之禪林制遞變而來，或爲官立或爲私立，其內容除招集諸生講學論道以外，兼及儲藏圖書與祠享先哲，頗有環境教育與人格感化等作用。其堂長或山主多一代大儒，以故士子往往遠道就學，精神至爲嚴正。此於後世影響甚深。

洎乎元代，地方教育，各州有書院，路有路學，縣有縣學。到明清兩代，在中央有「國子監」，在地方有「府學」「州學」「縣學」的設立。但其意義均與國民教育無關，祇供國家選才之用而已。這種趨向，相沿不革，一直到了清末。所以學校教育乃變成家塾或私立學堂一類的私人或團體事業，大體上可以說不復與國家政府發生什麼直接的關係了。

隋唐以後，國家以科舉取士，其目的當然不在教育，而在舉才。但中國在這近千年間的一點文化與教育，就賴這科舉制度以維持。因爲那時的讀書人爲準備應試，以取得高官厚祿，仍不得不受教育，故私辦教育遂以大盛。可見科舉本身雖然並非教育，卻與中國的教育制度有極密切的關係。

自漢以後，學校制度破壞，國家採取考試方法以選擧人才。所考的科目，各代不同，或重策論，或重詞賦，或重經義；大抵都是就文字而論，與今之所謂學問能力無大關係。自明至淸，則專出「帖括」試士——帖括者，八股文與試帖詩是也。這完全是專制時代君主以功名牢籠天下人才的一種策略，目的在使天下知識階級的心思才力趨於一途，不至出乎範圍而反抗統治者，其根本意義原不在於教育。

我們中國的科擧制度，一直用到淸末，因受列強侵略與壓迫而有所覺悟；同時，復値中西交通大啓，西洋文化與教育學說亦逐漸輸入，中國政府纔把舊的廢棄，改辦新式學校，而新式教育制度以起。

三　採行新教育制度之動機

在鴉片戰爭以前，中國人向來是閉關自守，夜郎自大的，以爲天朝文明，非夷狄之邦所能比擬。明朝中葉以後，中西交通漸啓，始有天主教士來華傳教。彼輩初以曆算之學與中國士大夫交遊。最著名的如：意大利人利瑪竇(Matteo Ricci)，日耳曼人湯若望 (Joannes Adam Schall von Bell)，及西班牙人龐迪我 (Diego de Pantoa) 等，中國學者如徐光啓李之藻等均曾得其傳授。後來他們漸與中國政府發生關係，並有在朝廷充天算之官者。

到了淸初，中國朝野人士已經漸漸承認西洋人對於曆算一門研究頗精；但仍看不起西洋文明，以爲他們終是夷狄野蠻之邦。直至鴉片戰爭以前，中國勢力還未完全爲西洋各國所輕視；因而中國人之自視亦復甚高。殆鴉

片戰役失敗，中國衰弱之象暴露無餘，這纔將已往的假面具完全揭開，中國人也不能不自認其缺點，而羣起摹仿西洋文明了。恰在此時，西洋各國新舊教徒紛紛來華傳教，為欲完成其使命，故在中國境內設立學校，吸收下流社會，冀以藉教育之名，宣傳其所奉宗教之教義。中國人既正在需要西方「物質文明」之時，得此機會，自然樂於接受了。

再就社會形態來說，中國數千年以農立國，舊日教育上的一切組織，也都跟着社會經濟的情形而成為農村化，從前書院制和私塾制便是很顯明的例證。但自十九世紀西洋工業革命成功之後，歐洲的國家因生產過剩之故，不得不向東方的農業國謀市場，於是素以閉關自守的中國，也關不住世界的潮流，而不得不與世界交通，更不得不受工業國政治的與經濟的壓迫。此種壓迫積至清道光十八年（一八三八年）頃，遂不得不爆發因而有鴉片戰爭。繼此以後，中國固有的文化，乃亦隨着社會經濟的動搖而動搖。到一九零一年（光緒二十七年）張百熙奏請頒定的欽定學堂章程成立，於是中國由歷史傳衍而來的書院制和私塾制遂完全破壞；同時，並由日本間接採用工業社會產物的西洋教育制度以代之。

以上是由政治和社會兩方面來講。其實凡一事之發生，最初都是因為環境的需要而來。中國本有其自己的教育制度，何以忽而需要西洋的制度呢？除掉上述兩點以外，還有一條直接的原因，那便是翻譯人才之需要。道光二十二年（一八四二年）中英江寧條約成立，西洋人士因條約之保障，得與中國正式通商，教士亦得來華傳教。最初，外人因傳教甚難，遂以設立學校為手段，用相號召。中國人亦深慕西方的物質文明，漸有入教會學校讀書者。

此種學生大抵都學習西洋語文，造成通商時代的通事。至咸豐十年（一八六〇年，）中國又和英法兩國訂天津條約，內中載明交涉公文雖中西並用，而以西文爲正本。政府從此遂感覺到翻譯人才之需要。於是總理衙門在同治元年（一八六二年）便奏請在京師設立同文館，是爲中國政府所立新式學校之肇始。繼此，上海又設方言館，也是本着同樣的宗旨創辦的。後來更因震於外人之船堅砲利，以爲非吾華所有，必須從事模仿，以期與之抗衡，故在福建設船政學堂，在天津設水師學堂和武備學堂。其他，廣州湖北等處，也紛紛設立學堂，其性質均與上述者大致相似。這時候的新式學校還是毫無系統，蓋因政府當局尙無改革教育制度的決心，不過就一時之需要，造就少數實用人才以救急耳。但這些學堂之設立，與中國的新文化很有關係；而且後來有系統的學校制度也是於此時立其基礎的。

所以我們可以說：帝國主義侵略中國之開始，便是我們接受西洋教育學說的開始，也就是我們新教育制度之肇端。而外交上翻譯人材和軍事上製造器械及指揮軍隊人材之需要，則爲促成採用新教育制度的直接動機。

四　採行新教育制度之經過

同治元年（一八六二年）八月，總理衙門爲教授外國語文，培植翻譯人材，奏設京師同文館，（按是年開英文館，翌年開法文館與俄文館，光緒二十二年又添設東文館。）訂有章程六條，論其辦法，尙未脫科舉制及書院制之窩臼。翌年，李鴻章奏請在上海、廣東兩地設立「方言館，」辦法仍仿同文館，惟加授經史，以堵朝野反對西學者

之口。繼此者，有湖北自強學堂。均係以教授西洋語文爲主的學校。

同治五年（一八六六年，）左宗棠督福建奏立船廠，附設船政學堂。同治六年（一八六七年，）曾國藩在江南製造局附設機器學堂。繼此而起者，有天津電報學堂（光緒五年即西曆一八七九年，）北洋水師學堂（光緒六年，即西曆一八八零年，）武備學堂（光緒十一年，即西曆一八八五年，）廣東水師學堂（光緒十三年，即西曆一八八七年，）湖北武備學堂（光緒二十一年，即西曆一八九五年，）鑛業學堂（光緒十八年，即西曆一八九二年，）工程學堂（同上，）及天津軍醫學堂（光緒十九年，即西曆一八九三年）等，皆以海陸軍及各種實業爲中心者。

光緒十三年（一八八七年，）李鴻章議設天津北洋大學，至光緒二十年（一八九四年）中日戰後，其內部組織方見完備。光緒二十三年（一八九七年，）盛宣懷於上海創辦南洋公學。內分師範院，外院（附小）中院（中學，）上院（專門學校）四院，系統從此乃漸完備矣。

其後，張之洞又著勸學篇，倡設學堂，輸入西方淺近教育思想，而主張中國的教育應該是以「中學爲體，西學爲用」。的這期間內，中國政府在國內各大埠普設造就各種實際人才的學校。但其目的，還是要吸收西方「物質文明」，尙未能眞切瞭解西洋的教育原理與制度。

適在此時，江蘇候補同知容閎創議（同治七年，即西曆一八六八年）派遣留學生，出洋遊學，曾國藩尤特別贊同，爲之主持，遂於同治十一年（一八七二年）派遣第一批留學生三十名出洋赴美。此雖與學制無直接關係，

而其隱助學制之變遷，則為力甚鉅。後來張之洞又提倡留學日本，國人以其費省而路近，一時東渡者極為踴躍。這些留學生的程度自然是高低不同，但均能接受世界新潮流，故於日後教育制度之變革及充實，其力獨多。

「甲午」（光緒二十年，西曆一八九四年）中日之戰，我國大敗，喪師割地，恥辱已極。其後，德，英，俄，法，等國又相繼租借我沿海口岸，不數年間，國將不國矣。於是朝野志士頗有覺悟，乃漸注目於學校一途。光緒二十四年（戊戌年，即西曆一八九八年）四月，德宗下「定國是」「興學堂」之上諭，令由軍機大臣，總理衙門王大臣擬具詳細章程。當時所議章程共八章，五十二條。並在上海設編譯局，編譯新學書籍。旋又派大學士孫家鼐為「管學大臣」，管理京師大學堂事務，兼節制各省所設之學堂。是年五月，復下開辦中小學堂之上諭，令將各省府廳州縣的大小書院，一律改為中西兼習的學校，並頒給京師大學堂章程，俾得仿照辦理。可見此時清廷正在銳意興學。一時京外學校蔚起，全國教育已由無系統而進於有系統了。不幸值八月之政變（即所謂戊戌政變），一切新政因而停止，學制亦隨以中斷。

新政停止之後，頑固黨當國，又釀成庚子（光緒二十六年，即西曆一九〇〇年）八國聯軍入北京之變，國家大受損失。變後，政府頗有覺悟，新政遂大有復活之勢。翌年，朝廷漸萌復興學校之議。山東巡撫袁世凱欲合科舉學校為一事，制定學堂選舉鼓勵章程，通行各省仿辦，未及施行。不久，清廷即派張百熙為「管學大臣」，頒布欽定學堂章程，學校始漸有系統可循。此時全國朝野上下因受幾次戰爭失敗的刺激，始知非在教育上做工夫不足以圖存，於是興學校，廢八股，譯西書，設報館，編雜誌……眞是風起雲湧，盛極一時。

欽定學堂章程頒行於光緒二十七年十二月間，在此數月以前朝廷曾諭各省督撫學政，切實開辦學堂那篇諭旨可以說是我國新教育的開場白。其中主要事項則爲令：「各省書院改爲大學堂，各府廳直隸州改設中學堂，各州改設小學堂並多設蒙養學堂。」欽定學堂章程便是根據此諭的意旨而作，故其內容亦甚簡略，多不完備之處。

光緒二十九年（一九〇三年）十一月杪，乃又頒發奏定學堂章程，以便補救欽定章程之闕漏。從此學校系統纔比較確定。終清之世，對奏定學堂章程亦無甚大之變革，直到民國成立，方始廢止。

至於行政方面，最初中央本無專設的主管官廳，如後日之學部或教育部。光緒二十四年（一八九八年）以後，方設「管學大臣，」管理京師大學堂及各省學務。在地方，則令各省原有之「學政」專司考校學堂事務，一方面會同督撫經理，一方面又改歸學務大臣考核，不復如往日之直隸於禮部。此數點之規定，即爲後日設立正式學部之先導。

光緒三十一年（一九〇五年）七月，廢止科舉，同年即設置學部，與他部並列；復明令將國子監及禮部均併入學部之中，學部的組織至是遂漸具規模。而地方之教育行政主管機關，亦隨之確定：在省曰「提學司，」在縣曰「勸學所，」責任自此大明。

學部設立以後，中央負責有人，教育方面頗多建樹，雖均不甚完善，而事屬草創，亦自不易。此時並曾頒行「各省縣教育會章程，」使地方組織教育會，以爲研究教育實施之機關，可見政府注意範圍之廣。

光緒三十三年（一九〇七年）正月，學部又奏定女子師範學堂章程及女子小學堂章程，開始設立女學，女子教育自此亦正式列入學制系統之中。就形式而論，各種教育已可謂應有盡有了。雖然，因人力財力與時間等關係，未能一一按照章程實行，但舉國上下都對新教育發生信仰，而願努力求其實現。即後日國內稍有成績的學術機關，亦均於此時植其基，可見這段過程在中國教育制度史中之重要了。

第二章　新教育制度下中國教育宗旨之演變

一　清末的教育宗旨

清光緒二十六年（一九〇〇年）以前，中國的學校均係爲造就當時急需的實用人材而設，並無一定系統可循。既然尙無普通意義的新式學制，中央政府自然也不會有教育宗旨之頒布。而就其舉措論之，則此時教育，可謂專以造就外交實業，及海陸軍人材爲目的，亦卽以實用爲中心之教育宗旨也。同治五年（一八六六年）恭親王奏請於京師同文館中添設一講求天文算學之館，在疏中，便有這樣一段話，他說：

『識時務者，莫不以採西學製洋器爲自強之道。疆臣如左宗棠李鴻章等皆深明其理，堅持其說，時於奏牘中詳陳之。上年，李鴻章在上海設立機器局，由京營揀派兵弁前往學習；近日，左宗棠亦請在閩設立藝局，選少年聰穎子弟，延聘洋人，教以語言，文字，算法，畫法，以爲將來造輪船選器之本。由此以觀，是西學之不可不急爲肄習也。……總之，學期適用，事貴因時；……』

由此一段，便可明瞭當時朝廷對於教育的見解了。

光緒二十七年（一九〇一年）八月初二日，清政府諭各省督撫學政，切實開辦學堂，爲我國政府正式採用

新教育之第一次宣言，我國新教育史亦即以此爲開始。諭旨裏說：

「其教法當以四書五經，綱常大義爲主，以歷代史鑑及中外政治藝學爲輔，務使心術端正，文行交修，博通時務，講求實用；庶幾植基立本成德達材，方副朕圖治作人之至意。」

這很像是教育宗旨一類的文字了。但仔細研究起來，便知其前段祇是教育方法，後面則係說明所欲訓練之人，還不能認爲今日所謂之教育宗旨。不過我們總可由這些文字中得到當時政府對於教育所主張的趨向了。

其後，欽定學堂章程和奏定學堂章程相繼頒布，其內容與辦法都是模仿日本的制度，那時中國的新教育可以說完全是東洋式的，故其教育宗旨大體上也是抄襲日本的。光緒二十九年以後，張之洞對教育的關係很大；他既曾著勸學篇，引入西洋教育思想，爲社會所注意；又奉命與張百熙榮慶重新釐訂學堂章程。據他的意思：

「立學宗旨無論何等學堂，均以忠孝爲本，中國經史之學爲基，俾學生心術壹歸於純正；而後以西學瀹其智識，練其藝能，務期他日成材，各適實用，以仰副國家造就通才，愼防流弊之意。」（見光緒二十九年張之洞等重訂學堂章程摺）

這正是他那「中學爲體，西學爲用」說之推演。他對於他們修改的學堂章程（即奏定章程）所下的注脚，也是：「此次遵旨修改各學堂章程，以忠孝爲敷教之本，以禮法爲訓俗之方，以練習藝能爲致用治生之具。」在這些文字裏，他雖沒有明白主張中國應立定何種教育宗旨，但文意裏已隱含有「忠孝，」「崇儒，」「尙實」幾項意思了。

到光緒三十一年（一九〇五年）七月，科舉既廢，學部成立，以榮慶爲尙書。翌年三月，榮慶遂以學部尙書之名義，奏請頒布教育宗旨以一人心而定趨向。奏中有言曰：

「今中國振興學務，固宜注重普通之學，令全國之民，無人不學；尤以明定宗旨，宜示天下，爲扼要之圖。……者欲審度宗旨，以定趨嚮，自必深察國勢民風，強弱貧富之故，而後能滌除陋習，造就全國之民。竊謂中國政教之所固有，而亟宜發明以拒異說者有二：曰「忠君」，曰「尊孔」。中國民質之所最缺，而亟宜箴砭以圖振起者，有三：曰「尙公」，曰「尙武」，曰「尙實」。」

摺中對「忠君」「尊孔」「尙公」「尙武」「尙實」五項，各有詳盡的說明。奏上，德宗遂於四月二日諭示公布，明認以此五項爲中國教育宗旨。他並加以解釋說：

「總之君民一體，愛國卽以保家；正學昌明，翼教乃以扶世。人人有合羣之心力，而公德以昭；人人有振武之精神，而自強可恃。務講求農工商各科實業，物無棄材，地無遺力，期有益於國計民生；……」

這便是欽定五大教育宗旨，在前清末年對全國教育確有很大的影響。

光緒三十二年十二月，御史趙炳麟奏請定教育宗旨，主張以「明人倫重躬行」爲崇聖第一要義，奉諭認爲「扼要之語」。唯時學部奏定之教育宗旨已經明令宣布，此摺便等於請明令「尊孔」的文章，對教育宗旨無大關係。

二　民元後北京政府所頒布的教育宗旨

前清五項教育宗旨，在民國成立後，因政體關係當然不能適用，而必須加以變更。元年一月一日，南京臨時政府成立，蔡元培就任第一任教育總長。他在二月間曾對新教育發表一重要意見書（題曰新教育意見，見教育雜誌第三年第一期，）其中提出五項：一曰「軍國民教育，」二曰「實利主義教育，」三曰「公民道德教育，」四曰「世界觀教育，」五曰「美感教育。」七月，教育部召集臨時教育會議，徵求全國教育者的意見結果遂於九月二日由教育部本着上述蔡氏的主張，頒布了教育宗旨。那宗旨便是：

「注重道德教育，以實利教育軍國民教育輔之，更以美感教育完成其道德。」

蔡氏謂其所定教育宗旨暗合中國古代教育思想；夔典樂，教胄子以九德，是德育與美育的教育。周官「以鄉三物教萬民，」六德六行是德育，六藝的射御是軍國民主義；書數是實利主義，禮是德育，而樂是美育。我們細察其中要點，仍與滿淸時代的欽定教育宗旨「尚公」「尚武」「尚實」三項之意旨，大體相合。故蔡氏曰：

「「忠君」與共和政體不合，「尊孔」與信教自由相違，可以不論。「尚武」卽「軍國民主義」也；「尚公」與吾所謂「公民道德」其範圍或不免有廣狹之異，而要爲同意，惟「世界觀」及「美育」則爲彼所不道，而鄙人尤所注重。」（見新教育意見書）

民國三年五月，大總統袁世凱廢國務院官制，設政事堂於大總統府，稱國務總理爲國務卿，一切政務大權，均

由總統獨攬。時教育總長爲湯化龍。翌年一月二十二日，大總統以明令頒布其特定之教育綱要。綱要第三款爲：

「申明教育宗旨，注重道德，實利，尙武，並運之以實用。」

其說明中曰：

「現時教育最大之缺點有四：一、不重道德，二、不重實利，三、無尙武精神，四、不切實用。教育部前頒宗旨，注重道德，實利，軍國民，美感各教育，惟未標明實用主義。且部令雖頒，國內並未奉行，教育迄今無一定趨向。是宜重加規定，以道德教育爲經，以實利教育，尙武教育爲緯；以道德，實利，尙武教育爲體，以實用主義爲用。特下命令，頒布宗旨。更由教育部派視學隨時至各地方視察，實際能否履行，據以考定成績；庶幾教育有一定之趨向，不至紛歧錯誤。」

四年二月，又正式頒定教育宗旨，計七項：曰「愛國，」曰「尙武，」曰「崇實，」曰「法孔孟，」曰「重自治，」曰「戒貪爭，」曰「戒躁進。」其內容亦與前清欽定教育宗旨相似。後因袁氏帝制失敗，教育綱要及此宗旨均成具文。迨至民國五年九月，國務院又議決撤銷前頒之教育綱要，因此，根據綱要而定的教育宗旨自然也隨同廢止了。

在教育綱要明令撤銷以後，民四所頒宗旨自不適用，而元年公布的教育宗旨遂仍舊有效。惟有歐戰終了以後，教育界與論以爲「軍國民教育一節，於世界潮流容有未合，餘亦似太複雜，未易適從。」（語見教育調查會教育宗旨研究案）因此，國內教育者乃有改定教育宗旨之建議，曾屢次開會，加以討論。民國七年十二月，教育部公

布教育調查會規程，以調查審議教育上之重要事項爲目的。八年四月，開第一次會議，曾提出教育宗旨研究案，經決議通過，請由部公布以「養成健全人格，發展共和精神」爲宗旨。其理由則曰：『民國成立以來，禍患迭乘，究其原因，實由國民缺乏共和精神所致，故宜發展之以固國本。』又曰：『共和國民，必具健全之人格，方足以擔負社會國家之義務，故養成健全人格，實爲共和國之基礎。』教育調查會對此宗旨之說明曰：『所謂健全人格者，當具下列條件：一、私德爲立身之本，公德爲服役社會國家之本；二、人生所必需之知識技能；三、強健活潑之體格；四、優美和樂之感情。所謂共和精神者：一、發揮平民主義，俾人人知民治爲立國根本；二、養成公民自治習慣，俾人人能負國家社會之責任。』

此時旣因潮流所趨，有許多人主張廢止軍國民主義的教育宗旨，更有人認爲教育宗旨根本沒有存在的必要。民國八年全國教育聯合會第五屆聯合會議遂通過一案，請教育部廢止教育宗旨宣布教育本義。案中有云：『新教育之眞義，非止改革教育宗旨廢止軍國主義之謂。若改革現時部頒宗旨爲別一宗旨，廢止軍國主義爲別一種主義，仍是應如何教人問題，非人應如何教之問題也。從前教育，只知研究應如何教人，不知研究人應如何教。今後之教育，應悟人應如何教，所謂兒童本位教育是也。施教育者不應特定一種宗旨或主義，以束縛被教育者。蓋無論如何宗旨，如何主義，終難免爲教育之鑄型，不得視爲人應如何教之研究。故今後之教育，所謂宗旨，不必研究修正或改革，應毅然廢止。本年北京教育調查會研究結果，有「養成健全人格，發展共和精神」二語，經本會討論，認爲適合教育本義，非宗旨之改革。』

並請明令廢止從前（民元）部令公布之教育宗旨，而宣布此二語為「教育本義，」聽各教育者研究闡發。此次請求未經教部採用。據我們看，所謂「教育本義」雖非教育宗旨，而實質則同，不過名詞相異耳。「養成健全人格，發展共和精神」二語，雖未經政府正式頒布認為中國教育宗旨，而民國十年第七屆全國教育會聯合會所議定之學校系統草案，其標準卻是一本此旨，故其關係我國教育，至深且大。

民國十一年九月，教育部召集學制會議，討論學校系統改革案，後經政府公報公布，施行全國。該案共有改革標準七項，即：「一、適應社會進化之需要；二、發揮平民教育精神；三、謀個性之發展；四、注意國民經濟力；五、注意生活教育；六、使教育易於普及；七、多留各地方伸縮餘地。」這標準雖非教育宗旨，但新學制既係以此為根據而定，我們當然可以認它與教育宗旨有同等的重要性；況其中第一，第二，第三，和第五等項，就其意義，本已可以視為教育宗旨。

三　教育行政委員會所主張的「黨化教育」

國民政府成立以後，一切政治均以三民主義為依歸，教育自然也不能是例外。所以現在可以說中國是採用「三民主義的教育宗旨。」但在民國十七年以前，北方尚未底定之時，國民黨所主張的教育宗旨還不是這樣的。

關於中國國民黨所主張的教育宗旨，我們可以追溯到民國十三年。是年三月一日，中國國民黨第一次全國代表大會開會於廣州，會畢發表宣言。在宣言中關於教育的政綱，曰：「勵行教育普及，以全力發展兒童本位之教

育，整理學制系統，增高教育經費，並保障其獨立。」民國十五年一月，國民黨又召開第二次全國代表大會於廣州，當時在青年運動報告決議案中有：『在教育方面，應使其革命化與平民化，並注意於平民學校的擴充』及『在國民政府勢力範圍內，尤應積極設法收回教育權，』等條文。民國十六年，第二屆中央執行委員會第四次全體會議閉會時，全會宣言中有關於教育的建設者一節，那裏說救濟中國教育之道：『首在保護教育之獨立，充實教育之內容，防止青年之惡化腐化，普及國民教育，提高民衆知識，以造成健全國民者爲建設國家之基礎；而對於女子教育尤須確認培養博大慈祥之健全的母性，實爲救國保民之要圖，優生強種之基礎。』

在北伐未成以前，「三民主義的教育」這個名詞尚不曾確定之時，教育界本有所謂「黨化教育」一詞。此詞不知從何而起，說者以爲「出於反對國民黨者之口，後來又被篡竊國民黨權的共產黨徒所利用」（意見民國十七年全國教育會議報告中華民國教育宗旨說明書及確立教育方針實行三民主義的教育建設以立救國大計案，）「僅爲個人爭意氣之假名，而爲不求甚解者所習用」（見同前。）其實這種主張在教育行政委員會的期間，委員中就頗有人發表此類的意見。其明白討論「黨化教育」的，如委員韋慤即曾於民國十六年七月一日至六日在上海各報載其所著之國民政府教育方針草案一文，並且是項草案業經教育行政委員會大致通過，交李委員石曾參考，以便另擬條文了。原文說；

『現在最多人討論的是黨化教育的問題，但可惜還有許多人不明白黨化教育的意義，……我們所謂黨化教育，就是在國民黨指導之下，把教育變成革命化和民衆化。換句話說：我們的教育方針要建築在國民黨的根

本政策上。國民黨的根本政策是三民主義，建國方略，建國大綱，和歷次全國代表大會的宣言和議決案。我們的教育方針，應該根據這幾種材料而定。這是黨化教育的具體意義。……我以為現在最大的毛病就是把黨化教育看作黨義的宣傳；因為這個緣故，許多人以為學校添授三民主義和多做宣傳工作，便是黨化教育。這不免把黨化教育看得太簡單了。……其實黨化教育並不是這樣簡單：教育是創造的和建設的活動，黨化教育就是把黨的主張實現在創造和建設的活動。』

他並且主張：「我們的教育方針應以黨的根本政策做根據，從黨的立場着想。」因此，他所要確定的黨化教育方針是這樣的：『一、民衆教育應與民衆運動一幷進行；二、應以最短時間實行義務教育；三、教育應增進生活的效能；四、應指導學校畢業生到民間去；五、各學校應增設軍事訓練；六、各學校應注重體育訓練；七、學生運動應統一在黨的指揮之下；八、科學教育應特別注意；九、應努力收回教育權；十、教育權與宗教分離；十一、教育經費應早日確定；十二、政府應在國內重要的工商業及農業地點開設特別學校。』

同年七月二十一日，上海各報載有國民政府教育行政委員會第八十一次幹部會議對於上海學生聯合會總要求之議決案，其中第十八項要求即為「實行黨化教育。」經大會議決：『黨化教育之實施，為今日教育上最重要的問題；但實施方法，應由本會會同中央青年部訂定公布，不宜各省各自為政。』由此可見當時教育行政委員會確認中國有實施「黨化教育」之必要，並且正在努力設法使其實現。

當是時，蔣夢麟為浙江教育廳長，在本年七月二十六至二十八三日間，召集全省中學校長會議，討論改革全

省教育，實行新設施。當經政務大會通過浙江實施黨化教育大綱一種，爲黨化教育具體辦法之首先出現者。其內容共分五項：『一、以本黨訓練黨員之方法訓練學生；二、以本黨的紀律爲學校的規約；三、根據孫文學說（行易知難）及民族主義第六講建設新道德應從求新知入手；四、依訓政時期國家的組織爲學生自治的組織；五、以「三民主義」之中心思想確定學生的人生觀。』

所以在這時期，我們可以說是「黨化教育時期。」

四　國民政府頒布的教育宗旨

民國十七年五月，中國大學院召集全國教育會議於南京，特立「三民主義教育組，」由大會提議一案，曰廢止黨化教育名稱代以三民主義教育案，於是『黨化教育』一詞遂不復用．而另外通過「中華民國教育宗旨說明書，」開宗明義就把具體的一貫的教育宗旨，確定了下來，」說：

『此後中華民國的教育宗旨，就是「三民主義的教育。」』

其於此語之解釋，則曰：

『所謂三民主義的教育，就是實現三民主義的教育；就是以實現三民主義爲目的的教育；就是各級行政機關底設施，各種教育機關底設備，和各種教學科目，都是以實現三民主義爲目的的教育。』

同時，大會又「根據三民主義，擬定教育上實施方案底原則，」如左：

「一、發揚民族的精神；二、提高國民道德；三、注重國民體力底鍛鍊；四、提倡科學的精神，推廣科學底應用；五、勵行普及教育；六、男女教育機會均等；七、注重滿、蒙、回、藏、苗、猺……等教育底發展；八、注重華僑教育底發展；九、推廣職業教育；十、注重農業教育；十一、闡明自由界限，養成服從紀律的習慣；十二、灌輸政治知識，養成使用政權的能力；十三、培養組織能力，養成團體協作的精神；十四、注重生產合作，消費及其他合作底訓練；十五、提倡合於人生正軌的生活（衛生的，經濟的，秩序的，優美的，）培植努力公共生產的精神。」

此說明書的主張自然爲當時中國大學院所遵依；即後來黨方決議的與政府頒布的教育宗旨，也無一不是以此說明書爲藍本而制定的。

民國十七年七月，中央執行委員會訓練部擬訂確定中國教育宗旨及教育標準案，提交中央常務委員會。其中關於教育宗旨者，說：

「中華民國之教育，以根據三民主義，發揚民族精神，實現民主政治，完成社會革命，而臻於世界大同爲宗旨。」

民國十八年三月，中國國民黨第三次全國代表大會對於政治報告之決議案中，關於教育一項，有言：

「本黨今後必須確定整個教育方針與政策。其根本原則必須以造成三民主義的文化爲中心；換言之，必須以三民主義之精神融化東西文化之所長，使全國人民在「人民之生活，社會之生存，國民之生計，羣衆之生命」上，備具三民主義之實際功用，以達民族獨立，民權普遍，民生發展之目的，然後教育之功能始盡。」

同時通過的確定教育宗旨及其實施方針案中，也說：

『中華民國今後之教育，應爲三民主義之國民教育，已無疑義。唯眞正的三民主義之教育，非僅標三民主義之名所能收功，亦非僅令各級學校誦習三民主義之文字，卽爲畢事。必須使一切教育上之設施，全部皆貫以三民主義之精神，無處不具備三民主義之功用，而後方可達民族獨立，民權普遍，民生發展之目的。』

後來國民政府所正式頒布的教育宗旨，便是根據這些決議案而確定的。

民國十八年四月二十六日，國民政府正式公布中華民國教育宗旨及其實施方針。從此，中國教育宗旨遂確定爲「三民主義之國民教育」（此語見三全大會原案）了。國民政府所頒原文，照錄如次：

『甲、教育宗旨：　中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計，延續民族生命爲目的。務期民族獨立，民權普遍，民生發展，以促進世界大同。

『乙、實施方針：　前項教育宗旨之實施，應守下列之原則：（一）各級學校三民主義之教學，應與全體課程及課外作業相貫連。以史地教科，闡明民族眞諦；以集合生活，訓練民權主義之應用；以各種之生產勞動的實習，培養實行民生主義之基礎。務使智識道德，融會貫通於三民主義之下，以收篤信力行之效。（二）普通教育，須根據總理遺教，陶融兒童及青年「忠、孝、仁、愛、信、義、和、平」之國民道德，並養成國民之生活技能，增進國民生產之能力，爲主要目的。（三）社會教育，必須使人民具備近代都市及農村生活之常識，家庭經濟改善之技能，公民自治必備之資格，保護公共事業及森林園地之習慣，養老、恤貧、防災互助之美德。（四）大學及專門教育，必

須注重實用科學，充實內容，養成專門知識技能，並切實陶融爲國家社會服務之健全品格。（五）師範教育，爲實現三民主義的國民教育之本源，必須以最適宜之科學教育及最嚴格之身心訓練，養成一般國民道德上學術上最健全之師資爲主要之任務。於可能範圍內，使其獨立設置，並盡量發展鄉村師範教育。（六）男女教育機會平等。女子教育並須注重陶冶健全之德性，保持母性之特質，並教育良好之家庭生活及社會生活。（七）各級學校及社會教育，應一體注重發展國民之體育。中等學校及大學專門須受相當之軍事訓練。發展體育之目的，固在增進民族之體力，尤須以鍛練強健之精神，養成規律之習慣，爲主要任務。（八）農業推廣，須由農業教育機關積極設施。凡農業生產方法之改進，農民技能之增高，農村組織與農民生活之改善，農業科學智識普及，以及農民生產消費合作之促進，須以全力推行。」

此案至今有效。除實施方針中之第三和第八兩項，曾經民國二十年十一月十七日國民黨第四次全國代表大會決議通過加以補充外，其餘各項及宗旨全文均未經任何改變。其補充後之第三項曰：

「社會教育必須使人民認識國際情況，瞭解民族意義，並具備近代都市及農村生活之常識，家庭經濟改善之技能，公民自治必備之資格，保護公共事業及森林園地之習慣，養老、恤貧、防災、互助之美德。」

第八項則爲：

「農業推廣須由農業教育機關積極設施。凡農業生產方法之改進，農民技能之增高，農村組織與農民生活之改善，農業科學之普及，以及農民生產消費合作之促進，須以全力推行，並應與產業界取得切實聯絡，俾有實

用。」

「三民主義的教育宗旨」現在已經確定了。民國二十年國民會議議決訓政時期約法，經政府公佈，其第五章卽係國民教育專章（自第四十七至第五十八，共十二條。）在第四十七條裏便明白規定着：「三民主義爲中華民國教育之根本原則。」可見這教育宗旨在法律上的確定性了。

綜計自民國成立二十餘年以來，中國的教育宗旨屢經變更，而就大體上說，實際發生效力者卻是不多。我們可以約略將它分爲三期：一、民國元年至民國七年之間爲軍國民教育期；二、民國八年至民國十五六年之間爲平民主義教育期；三、民國十七年至現在爲三民主義教育期。其他各次改變，無論爲命令，爲議案，爲學說，爲主張，在實際上均無何顯著的影響。

第三章　教育行政制度

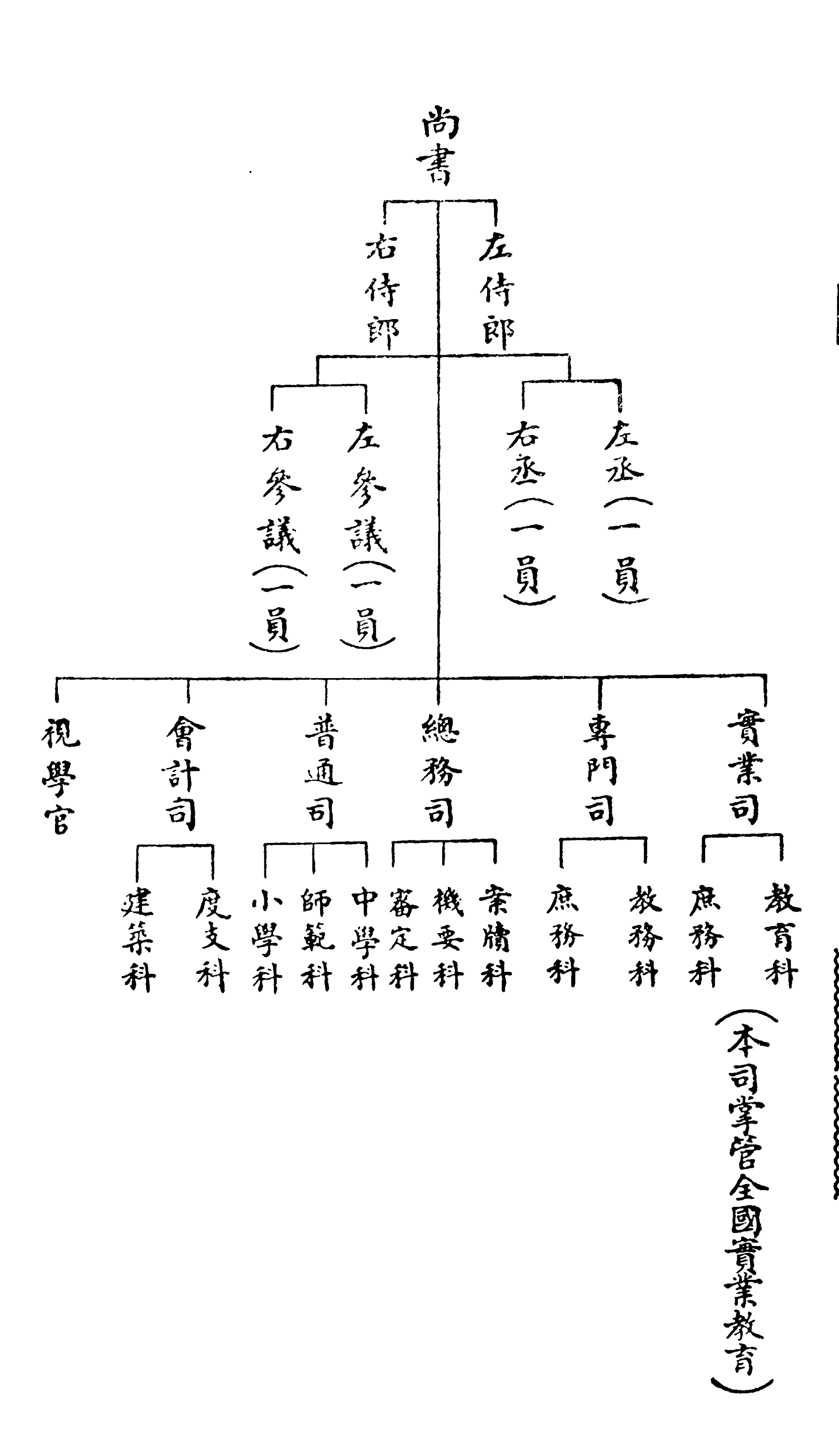
一　清末各級教育行政機關之組織

（甲）中央

在清末初設學校之時，中央並無專管教育之官，所以光緒二十四年（一八九八年）四月，德宗下定國是，與學堂之上諭時，還是說由軍機大臣，總理衙門王大臣等，擬具詳細章程。章程既定之後，方派大學士孫家鼐爲「管學大臣」。是爲中央設教育專官之始。考管學大臣之職權，爲管理京師大學堂事務，并兼節制各省所設之學堂，實爲教育總長而兼京師大學校長，蓋有類於後日大學院時代之院長也。光緒二十九年（一九〇三年）上諭自丙午年（光緒三十二年即一九〇六年）各省及府廳州縣應即停止科舉，廣設學校，於是奏定學堂章程成立，而教育事務，乃日益繁重，計劃督察，在在需人，非有專管機關，不能應付周詳。因將中央原設之「管學大臣」，改爲「總理學務大臣」，以統轄全國學務，而另設「總監督」，專管大學堂事務，受總理學務大臣節制，是爲後日設置學部之先導。

學部之初設，在清光緒三十一年（乙巳年，即一九〇五年）十一月。是年，科舉即完全停止。政府遂從山西學

政寶熙等之請，仿日本「文部省」辦法設置學部。學部成立，以榮慶爲尙書，熙瑛、嚴修爲左右侍郎，並以國子監與禮部倂入學部，是爲中國教育事業設專部之始。次年閏二月二十日，頒布學部官制職守淸單。其中除尙書及左右



侍郎外，有左右丞各一員，佐尙書侍郎管理部務；左右參議各一員，則專司核定法規及審議各司重要事宜。茲將是時學部組織概況，以簡圖示之如右：

此制終淸之世，無何變更。

（乙）各省

至於各省教育行政機關的組織，在淸朝初年，仍沿用明代舊制。各省設提學道，辦理全省科舉事宜。雍正年間，改爲「提督學政，」位與督撫相埒。光緒三十一年停止科舉及歲科考試，「學政」之官無所用之，乃令其會同督撫，專司考校學堂事務，並歸學務大臣考核，不復如以前之直隸於禮部。此時學部尙未成立，各省爲辦理新式教育起見，均於省會地方設立「學務處，」以「總辦」爲之長。次年中央已設學部，爲便於指揮，統一系統起見，遂於四月二日奏請裁撤各省「學政」設置省「提學使司，」提學使資格以京外服官人員而資望素著，深通學務者充之；或以各省學務處總辦資勞久著，曾經出洋考察者爲標準。其未嘗出洋者，須先派赴日本考察學校制度及教育行政五個月，歸國後，再行赴任。提學使的地位在藩臬之間，他統轄全省地方學務，歸督撫節制。在省會地方設置「學務公所」爲其辦公機關。學務公所之組織，按照學部及政務處所奏裁學政設提學司摺說：應『分設總務，普通，專門，實業，會計，圖書六課，每課設課長副課長課員，分曹隸事，仿漢代辟召之例，選官紳之有學行者，由提學司詳請督撫劄派；另設學務議紳四人，由提學使延訪本省學望較崇之紳士充選；並設議長一人，由學部愼選奏派。』四月二十日後由學部根據此摺奏定詳細官制；六月初八日又奏定提學使權限章程，於是省教育行政機關之組織

與權限，大體遂以確定。（八月十九日，改六課之名，為六科。）茲繪組織圖如左：

學部

提學使司
學務公所

議長
議紳
（學務議紳）

會計科
圖書科
實業科
普通科
專門科
總務科
（每科設科長及副科長各一人，科員一至三人）

視學
（視學六人，地位相當於副科長）

這種組織法雖係由中央規定，而各省亦復多有不同，但大致卻都與此相仿，茲不一一敘述。

（丙）地方

在光緒三十二年以前，各廳州縣的教育事務本由地方官兼管。是年四月二十二日學部奏定勸學所章程十條公佈，限期設立，以為各廳州縣全境學務之總匯，即名曰「某處勸學所」；每星期研究教育，即附屬其中。凡本所一切事宜，由地方官監督之。按照規定，各屬應就所轄境內劃分學區，以本治城關附近為中區，以次推至所屬村坊市鎮，約三四千家以上，即劃為一區，少則二三村，多則十餘村，均無不可。在本治東即名東幾區，在本治西即名西幾區，推之南北皆然。由第一區至數十區，可因其所轄地之廣袤酌定。（勸學所）之組織甚為簡單：設總董一員，綜核各區之事務；每區設勸學員一人，任一學區內勸學責。總董由縣視學兼充，勸學員由總董選擇本區士著之紳衿品行端正，夙能留心學務者，稟請地方官劄派。各區勸學員應先於本城勸學所會齊開一教育講習科，研究學校管理法，教育學，奏定小學章程，管理通則等類，限兩個月畢業，再赴本區任事。以後每月赴本城勸學所會集一次，呈交勸學日記，由總董彙核；有商訂各事，即於是日研究條記，攜歸本區實行。勸學員主要工作為推廣學務，其辦法有五：一、勸學，二、興學，三、籌款，四、開風氣，五、去阻力。其於本管區內調查籌款興學事項，應商承總董擬定辦法，勸令各村董事切實舉辦。此項學堂經費，皆責成村董就地籌款，官不經手。勸學員但隨時稽查報告於勸學所。每年兩學期之末，由勸學所造具表册彙報本地方官，一面榜示各區，以昭核實。若提學司派遣省視學查驗時，應由勸學所總董將各區學堂情形詳述，以便省視學酌赴各區調查。至於各區學校情形，勸學員應商同本區各村董事，照學部頒行格式，繪成圖表，擬具說明，並繕造表册，分期報明勸學所。勸學所彙齊，另造表册，交由地方官申報提學司衙門，每半年一次。勸學所各員辦理學務應得之功過，應於年終由地方官稟明提學司可分別獎懲。

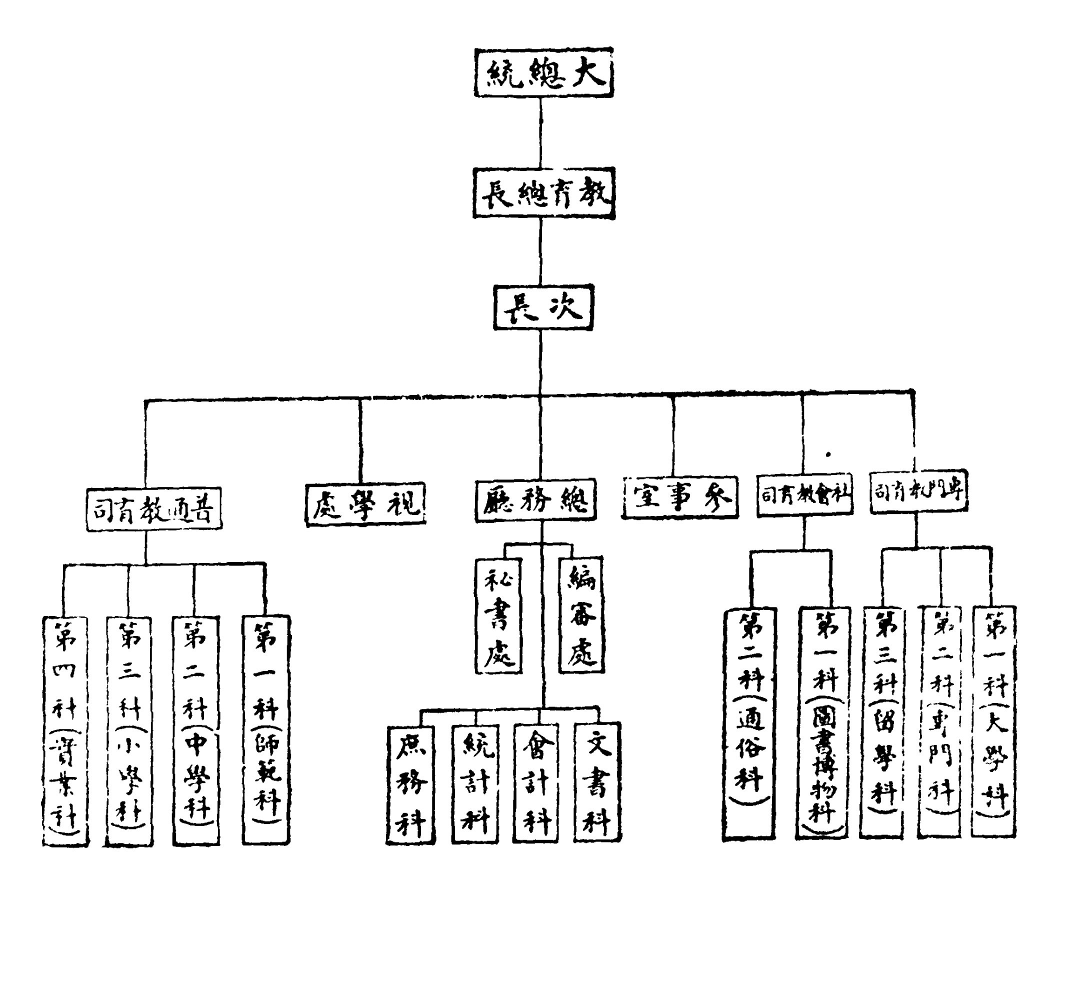
考勸學所最初成立之際，本爲地方教育專管機關。及宣統二年，地方自治章程頒布，於是勸學所之地位及事權，乃漸與自治事務發生衝突，因有宣統二年十二月二十六日勸學所章程之修正。新章程共四章二十二條，將勸學所由專管官廳一變而爲府廳州縣教育行政之輔助機關。「其於佐理官辦學務之外，在自治職未成立地方，對於自治學務有代其執行之權。其在自治職已成立地方，對於自治學務有贊助監督之權」此時勸學所之總董，改稱「勸學員長」；勸學員名稱仍如舊制。所中辦事得酌量其繁簡，設書記一人至三人。勸學員長及勸學員之任用，係由該管長官就本籍合格士紳，保選若干人，申請提學使派充，並報部立案。

二　民元後北京政府下的各級教育行政制度

（甲）中央

一九一二年革命軍起，推翻滿清，創立民國，所有舊日制度，當然不能適用。民國六年四月，教育部成立，依據南京參議院議決的官制組織之。但此種教育行政制度，則係於元年八月三日，由臨時大總統以命令公佈者。殆政府北遷，教育部制度又於二年十二月二十三日經過一番修改；至三年七月十一日，大總統復以教令第九十七號再行修正，遂有最後的教育部官制。至於教育部分科規程，係於元年十二月以教令第三十三號公佈，嗣經幾次修正，至民國七年十二月七日，部令始將最後修訂之教育部分科規程公佈。我們由這些法規裏知道：「教育部直隸於大總統，管教育，學藝，及歷象事務，」

茲依教育部行政紀要，述民國初年教育部各廳司職掌之沿革如次：民元四月教部依南京參議院議決官制，暫設參事三人，草擬法令。承政廳設祕書長一人，專司機要及管理本廳事務；編纂員四人，審查員五人，設文書、會計、統計、建築四科，科員若干人。設普通教育司，分五科；第一科（幼稚園小學）第二科（中學）第三科（師範高等師範）第四科（普通實業學校、實業補習科、藝徒學校）第五科（蒙藏、回、學務）是也。設專門教育司，分二科；第一科（大學及遊學生）第二科（高等專門）是也。設社會教育司，分三科：第一科（宗教禮俗）第二科（科學美術）第三科（通俗教育）是也。每司設司長一人，科長數如科，科員若干人。又前清欽天監、典禮院事項，并於同年五月經國務院議決，劃歸教育部，分屬專門教育及社會教育兩司。嗣因官制變更，典禮院改屬內務部。是年八月，始依修正教育部官制：設薦任祕書、僉事、技正，並委任主事各職；改承政廳為總務廳，設祕書、編纂、審查三處，文書、會計、統計、庶務（原建築科事項併入）四科；普通教育司仍分五科，惟改第一科掌師範，第二科掌小學耳；專門教育司增第三科，專管國語統一事項；社會教育司以禮俗宗教改隸內務部，裁原第一科，改設兩科。是年十二月公佈教育部分科規程四條，規定祕書職掌為掌管機要，典守印信，紀錄職員之進退，關於直轄學校及公立學校職員事項，關於教育會議事項，關於教育博覽會事項。其總務廳所屬文書、會計、統計、庶務四科，及編纂、審查兩處，與夫普通、專門、社會教育三司，其職掌大致仍舊。二年十一月，以蒙、藏、回、學務事簡，裁普通教育司第五科；公佈修正教育部分科規程，合併編纂、審查兩處而改為編審處，設編審員若干人，仍分編纂、審查兩股。此其變更之大致情形也。茲將其組織系統圖示如次：

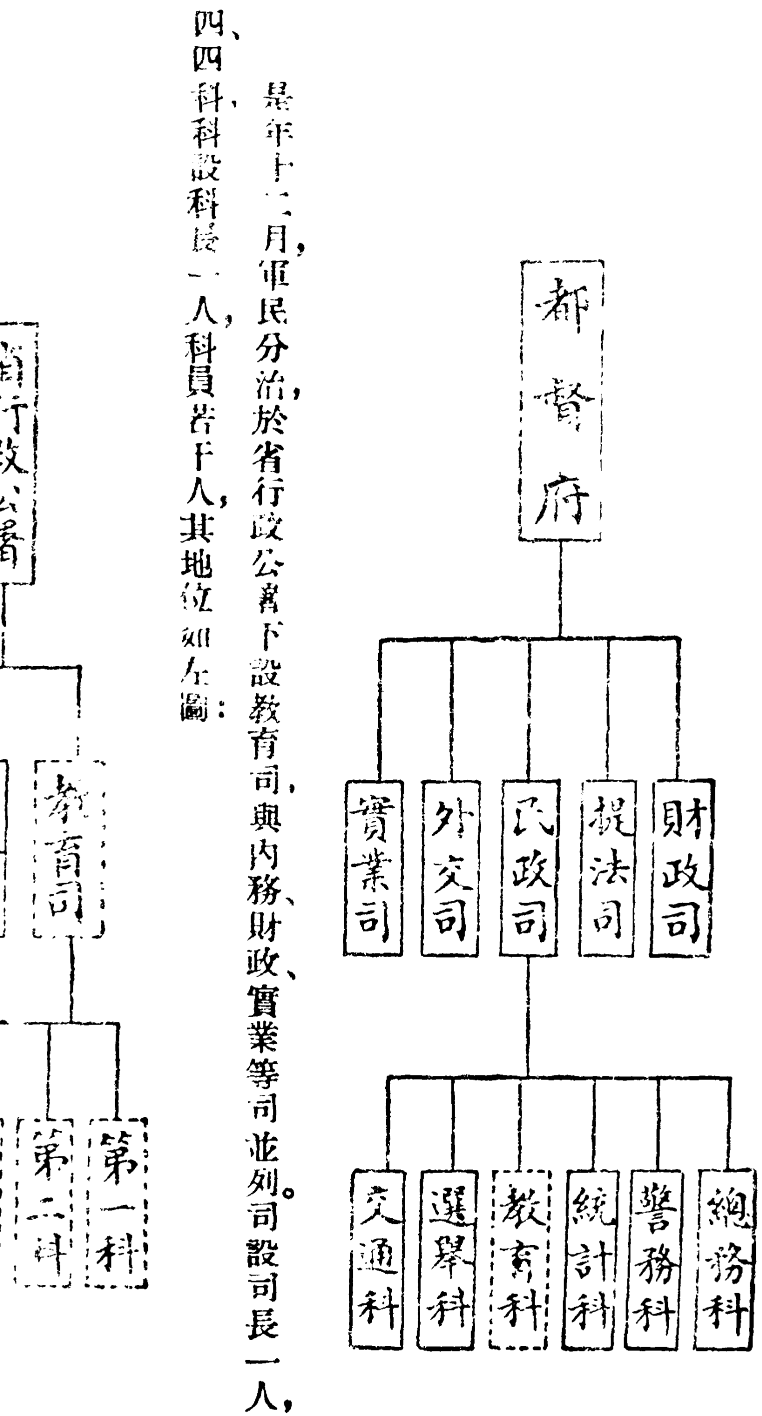


教育部職員名額亦經過數次變更。至民國三年七月修正教育部官制時，則爲總長一人，次長一人，參事三人，司長三人，祕書四人，視學十六人，僉事二十四人，主事四十二人，技正一人，技士二人，實際上，自然有許多變通的地方，不一定恰是此數。

（乙）各省

民國元年，軍事初定，一切行政均隸屬軍政之下，故十一月以前，各省只在都督府民政司內設教育科，管理教育行政事務，其地位有如次圖：

是年十二月，軍民分治，於省行政公署下設教育司，與內務、財政、實業等司並列。司設司長一人，下分第一、二、三、四、四科，科設科長一人，科員若干人，其地位如左圖：



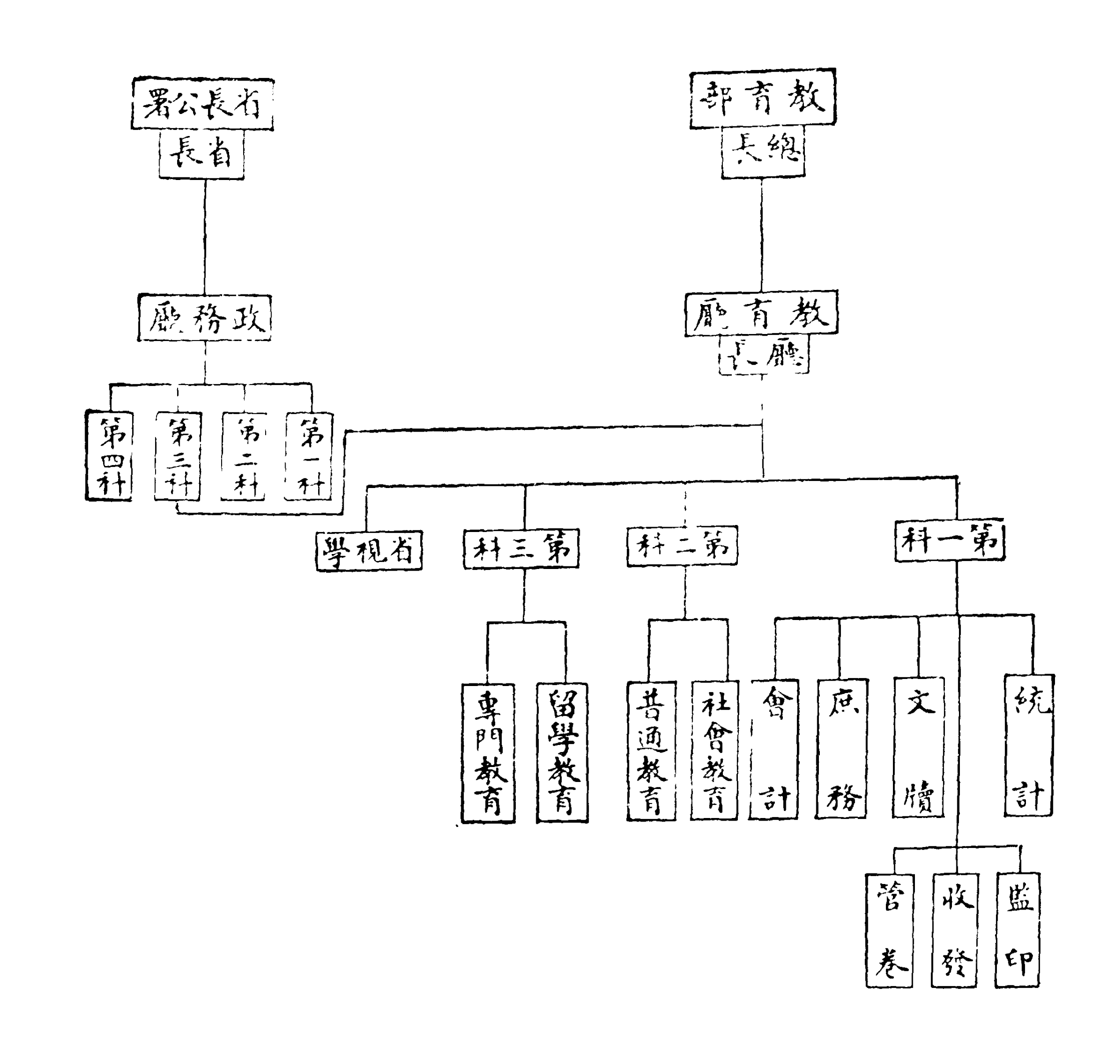
民國六年，政府以教育爲立國之本，關係重大，非設專管官廳，並加崇其體制不可；且教育事務，日益繁頤，亦非少數職員所能照顧周至。因於是年九月六日以教令第十四號公佈教育廳暫行條例九條。「各省教育廳直隸於教育部。設廳長一人，由大總統簡任，秉承省長執行全省教育行政事務，監督所屬職員，暨辦理地方教育之各縣知事。」（見條例第一條）又規定教育廳視事務之繁簡分設各科但至多不得逾三科（第二條。）科設科長一人科員不得逾三人（第三四條。）又教育廳設省視學四至六人（第五條。）

同年十一月五日，由教育部通咨各省劃分教育廳長辦理教育行政事權。咨云：

「各省教育行政事項，自各該廳長到任之日起，一律劃歸教育廳主管。惟關於行政事項，應由該廳長視其性質之輕重大小，分別呈明省署及本部核准，或逕行處理，呈報備案。其單純教育事項與行政上無甚關聯者，應即由各該廳長分別辦理，逕呈本部。各該管縣知事關於教育行政事項，逕呈教育廳外，應分呈上級官署，以備查核。」

民國六年十一月八日，教育廳署組織大綱又經核准公佈，全文共祇四條。教育廳公署設第一、第二、第三三科。第一科爲總務科，掌管印信，收發文件，辦理機要文牘，整理科卷，綜核會計庶務，編製統計報告，及不屬於他科之各事項。第二科主管普通教育及社會教育。第三科主管專門教育及外國留學事項。各廳祇設兩科時，得以第三科事項歸併於第二科辦理。自此而後，各省教育行政機關之內部組織，方漸趨一致。

六年九月八日，大總統公佈「所有省長公署政務廳，依據省官制第十四條所設教育科，着即廢止。」此蓋因教



育事務既有教育廳爲其主管官廳，則昔之省署教育科自爲駢枝機關，無復存在的必要。但一省行政統轄於省公署：各縣關於教育行政事項既須分呈省署備案，同時教育廳職掌之事，亦須視其輕重大小，分別呈明省署核准備案，故省署仍須特設一科以司之。是以同年十一月十三日，復有教令第三十三號，公佈省官制第十四條，將總務、內務、教育、實業、各科，修正爲第一、第二、第三、第四、等科，而教育事務遂歸省行政公署之第三科核辦。此時第三科之事權僅爲辦理「備案」或「備查」之

公文的機關，實不直接參與教育行政事務。其有實權不在教育廳而操諸省署第三科者，則是因爲省署攬權而教育廳自甘放棄，積久遂使事實勝過法律，那當然不是立法的本意了。茲爲明瞭起見，將當時教育廳內部之組織及其與省公署之關係，以圖表之，如上：

（丙）地方

民國初年，地方教育行政機關極其紊亂。蓋是時各省地方自治機關有已成立者，亦有尙未成立者，故學務或歸勸學所管轄，或歸自治機關負責，全國當然不能一致了。依民國二年教育部第三九九號咨文所稱各縣情形，不外以下諸種：有勸學所仍其舊制，並未變更者；有勸學所合併於縣行政公署者；有裁勸學所併入縣行政公署，而專設縣視學者；有裁勸學所因無學務機關而另設教育公所者；有裁勸學所而暫照舊日學區，先設學務委員，受縣知事之監督者；並有勸學所業已裁撤，而縣行政公署之教育專管機關尙未成立，一縣學務無人過問者。

元年二月一日，臨時大總統公佈劃一現行各縣地方行政官廳組織令，規定縣署應酌量事務之繁簡，設二科至四科。其第三科卽爲掌理縣區教育行政及省行政公署委任之教育行政者。設三科之縣，以第三科兼長第四科。設兩科者，以第三第四兩科併入第一科。因掌管教育之科長科員多非熟習教育之人，故其成效自不易見。

其後教育部鑒於教育行政必須有獨立機關，以專官主持其事，方能盡量發展。故於民國二年七月二十三日，通咨各省：「凡地方自治未立之處，所有地方學務，應籌補救方法；並以未設學務委員之處，一律暫留勸學員，庶獲維持，而免廢墜。俟自治成立，確能辦學及設有學務委員時。卽行裁撤。」

民國四年七月二十四日，教育部呈准地方學事通則十三條公佈。其第一條卽規定：「自治區按照地方自治試行條例及關於教育之法令規程，辦理地方教育事務。」自治區主持教育者爲專組之各該區學務委員會（見第三條。）從此地方學務遂以自治區爲其主辦機關。繼又於同年十二月十五日呈准公布勸學所規程十二條及學務委員會規程十五條。其與自治區之關係及關於教育行政職權之劃分，可於教育部之通令見之：

「地方教育爲事至繁。有責之於縣者，有責之自治區者。責於縣者，不可無總匯之區；責於自治區者，亦宜有訊謀之地。查勸學所之設，始自前清，民國成立，或設或否，縣自爲政，不足以昭劃一。現擬恢復舊時辦法，規定各縣均應一律設置。至於該所職務，重在輔佐知事，辦理縣屬教育行政事宜。而對於各自治區學務，在自治未成立時，有代其執行之責；在自治成立以後，有實施綜核之權。此關於勸學所規程之大要也。」

「地方學務委員，在各國均以明文規定，吾國自治制度尚未完全成立。自治區域每縣不過四區或六區。下級組織，至爲簡單。現擬於自治區內劃分學區，卽以學務委員爲執行學區事務之專責。並於一自治區內，組織學務委員會，爲諮詢自治學務之機關；庶幾教育事務與地方自治事務得以同道並進。此關於學務委員會規程之大要也。」

自此三要件公布後，各縣均先後遵令設置，而地方教育行政機關之組織，遂大體確立。嗣教育部又於民國五年一月八日呈准地方學事通則施行細則，四月二十八日呈准勸學所規程施行細則及學務委員會規程施行細則。

勸學所之作用，在『輔佐縣知事辦理縣教育行政事宜，並綜核各自治區教育事務。』（勸學所規程第一條）勸學所設所長一人，由縣知事詳請道尹委任，並詳由該管最高級行政長官咨報教育部（見第二條）；其職責為「受縣知事之監督，指揮總理所內事務」（見第六條。）其委任方法，後經教育部於民國六年二月二十六日咨山東省長准變通辦理，「改歸省委各縣遇有所長缺出，仍由縣知事選送一名或二名，直接送省公署，認眞考試選委；如縣送人員，均不合格，省公署得另行檢委。」所長以三年為一任，屆期滿時，由縣知事詳請改委，或仍諭連任（勸學所規程施行細則第五條。）凡具有下列資格之一者，方得充任所長：一、曾任地方教育事務五年以上者；二、曾任高等小教校校長三年以上者；三、曾在師範學校畢業，任教育職務一年以上者（見規程第四條。）勸學所於所長外，應設勸學員二人至四人，由縣知事委任，詳請道尹轉報該管最高級行政長官；遇必要時，得置臨時勸學員，由縣知事就各區學務委員內委令兼充（見規程第三條。）後經教育部於民國七年一月十日通咨各省將此辦法改為「由縣知事委任，呈由教育廳長彙報該管最高級行政長官」。勸學員之資格限：一、曾任地方教育事務二年以上者；二、曾任國民學校或高等小學校教員二年以上者；三、曾在師範學校畢業者（見規程第五條。）勸學員之職責為「受所長之監督指揮，分掌所內事務（第六條。）勸學員以二年為一任，屆期滿時，由縣知事改委，或仍令續充（見施行細則第五條。）此外，勸學所視事務之繁簡，得設書記一人至三人（見規程第七條。）無論所長或勸學員（臨時勸學員）非經縣知事之核准，不得兼充他項職務（見施行細則第十條。）

勸學所雖係獨立官廳，但非主管官廳，故其處理事務時，須陳請於縣知事。據勸學所規程施行細則第一條之

規定，其所管事項如次：一、義務教育之調查及勸導督促等事項；二、查核各學區之位置及其聯合事項；三、各區學務委員會之設置事項；四、查核各區學齡兒童之登記及其就學免緩事項；五、經管縣署教育經費，編製預算決算，並稽核各區教育經費，處理其紛爭事項；六、查核各學校之建築及其他設備事項；七、核定區立各校之學級編製及教科目增減事項；八、縣立各校及其他教育事業之設置事項；九、核定區立各校及其他教育事業之設置事項；十、私立學校之認許及考核事項；十一、代用學校之核定事項；十二、改良私塾事項；十三、社會學校之設施事項；十四、學校衛生事項；十五、縣屬教育之統計報告事項；十六、縣知事特別委任事項。「勸學所所長每一學年內須周歷縣屬各區一次或二次；勸學員分任各區勸學事宜，每一學期內須周歷所任區域二次以上。勸學所所長及勸學員周歷各區時，應就所執行之職務，述為勸學日記，報告於縣知事。」（見施行細則第三條）又勸學所遇有應行討論及徵集意見時，應陳請於縣知事召集縣教育會議，以下列各員組織之：一、縣署主任教育職員；二、勸學所所員；三、縣立各校之校長及其他教育職員；四、各區區董及學務委員；五、縣知事特別指定之教育會會員及地方士紳（見施行細則第二條。）後教育部又以「縣視學對於地方教育責任較重，」於民國七年五月二十日通咨准予「列入縣教育行政會議，以免隔閡。」

學務委員會負自治區內學務專責；「學務委員輔佐區董辦理本學區內教育事務」（見學務委員會規程第四條。）在自治區內，「依照學區之分畫，每學區各設一人，但經區董認為必要時，得增設一人」（見規程第二條。）委員係依照地方自治試行條例所規定之方法選任之（見規程第三條，）但須具有下列資格之一：一、曾在

師範講習所畢業者；二、曾充國民學校教員一年以上者；三、曾任地方教育事務一年以上省；四、曾辦地方公益事務一年以上者（見學務委員會規程施行細則第一條，）於此有一限制，即「現充國民學校高等小學校校長或教員者，不得兼任」（見施行細則第二條。）「其在自治區未成立地方之學務委員，由勸學所陳請縣知事委任之」（見規程附則，）委員任期二年，期滿得連選連任（見細則第五條。）學務委員會組織之員數，至少須在三人以上（見細則第七條，）均爲名譽職，但依地方情形得酌給公費（見規程第八條。）委員會應由委員中推選主任一人，綜理本會事務（見規程第六條，）其任期爲二年，期滿改選（見細則第六條。）

學務委員係「輔佐區董，辦理本學區內教育事務，」此事務之項目，按學務委員會規程施行細則第三條之規定，爲一、調查學齡兒童事項；二、督促就學事項；三、免除或展緩就學事項；四、學校及其他教育事業之設備及建築事項；五、改良私塾事項；六、學務經費之預算決算事項；七、學務基本財產及積存款項之處理事項；八、各學校學額學級之分配及教科目增減事項；九、學校圖表之調查編製事項；十、社會教育之設施事項；十一、其他經區董之委任事項。但「學務委員辦理地方學務，不得與教育法令牴觸，或涉及教育範圍以外」（見細則第四條。）學務委員會之職責，則爲「依區董之諮詢，及學務委員之提議，會議自治區及各學區之教育事務。」「前項會議，遇必要時，自治職員亦得列席。」（均見規程第五條）其在「自治區內之學務委員因員數過少，不適於委員會之組織者，其應會議事項由區董及學務委員協議之」（見規程附則。）至應行會議事項，經施行細則第九條詳細規定如次：

「一、分畫學區事項；二、國民學校之校數及其位置事項；三、學校聯合及就學委託事項；四、代用國民學校事項；五、在

家庭或他處肄習國民學校教科之認可事項；六、各學區經費及預算決算之整理事項七徵收學費事項八其他依區董之諮詢或委員提議事項。」凡此種種，「經學務委員會議決者，應由主任分別報告於區董」（見細則第十條。）各自治區學務有共同研究之必要時，得由各該區董合議陳請縣知事核准，開學務委員聯合會會議之。

民國四年，勸學所之規復，本係臨時性質，蓋為辦理地方自治之過渡時期之不得已的救濟辦法。假定自治機關設立完備，此種官廳的勸學所自無存在之必要。況興學既久，人民對於教育已漸了解，不必再設專以勸學為目的的機關，而需要積極設施的主管教育機關了。以故民國十年前後，全國均感覺非加改革不可。是年，第七屆全國省教育會聯合會提出改革地方教育行政制度案，即主張將勸學所改為教育局，以局長為其主官，而另設五人組成之董事會，代表地方人民。縣屬各市鄉則劃定學區，區設「學董」一人，任本區之調查設施事項；此種辦法頗合民治原則，惟一時尚未能實現。

民國十一年九月，教育部召集學制會議時，由部提出縣市鄉教育行政機關組織大綱案，經大會參酌各省及其他會員所提相類之議案多起，詳細討論，修正通過，遂有此後縣教育局之組織。教育局設局長一人，由教育行政長官委任合格人員充之，其所定資格較以前勸學所所長資格為嚴，但各省辦法，多有參差，不能都與原定相合。局長商承縣知事主持全縣教育事務，督促指導市鄉教育之進行。除局長外，應設指導員及事務員數人。事務員在局內辦理文牘庶務等事。指導員襄佐局長計劃本縣教育行政，實地指導所屬各學校。指導員係合視察與指導為一事，頗類後日之縣督學，職責較重，故資格較嚴，須曾經畢業於師範學校本科以上，並任教育職務二年以上者，方為

教育廳
廳長

縣公署
縣知事

第一科
第三科
第四科
第二科

教育局
局長

董事會

事務員
指導員

區董

教育委員

學校
學校
學校
學校
學校
學校
學校
其他教育機關

合格。且係由縣教育局長呈請省教育行政長官委任者。

縣區所轄市鄉，由局劃定學區，每區設「教育委員」一人，受局長之指揮，辦理本區教育事宜。其委任之權在局長，惟以素有教育學識經驗者爲合格。

茲將縣教育局之組織及其與縣公署之關係以圖明之，如上。

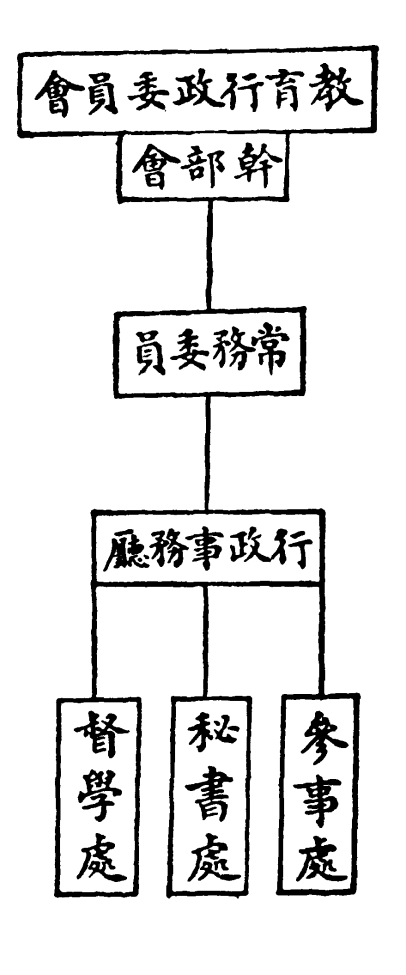
三　民十五至十七之教育行政制度

（甲）中央

當國民黨在廣東成立國民政府之際，各部組織均取委員制，所以中央教育行政機關，也設委員會，名爲國民政府教育行政委員會。北伐勝利，平定了長江上游，國民政府亦移至武漢，但教育行政委員會仍留廣東，因無可辦，委員星散，幾乎等於無形解體。迨南京奠都，新政府成立，此委員會忽承南京之命，北移上海，並且擴大組織，增加委員，又設辦事處於南京，於是這教育行政委員會又儼然成了全國教育行政的最高機關了。

此國民政府教育行政委員會組織法共九條，係民國十五年二月二十日公布。教育行政委員會之職責爲：「掌管中央教育機關，并指導監督地方教育行政」（組織法第一條。）此會「以國民政府所委教育行政委員爲幹部，下設行政事務廳，依幹部會之議決，處理本委員會所管事務」（組織法第三條。）幹部由幹部委員中推舉常務委員二人，處理常務，並得以本委員會名義，對外接洽交涉事件（見組織法第四條。）行政事務廳以下述

三處構成之：一、祕書處，設祕書若干人，司整理及準備幹部會會議材料，掌理幹部會會議紀錄，襄助常務委員處理所管事務；又設科員若干人，承祕書處之指揮，處理關於文書、會計、庶務各科事務。（見組織法第六條。）二、參事處，設參事若干人，掌理關於教育設施計劃之預備、調查、及各計劃之原則制定事項；關於教育統計作業之指導，統計資料之蒐集、調查，及統計之編製事項（見組織法第七條。）三、督學處，設督學若干人，掌理關於教育諸法規之編訂，及諸法規實施狀況之監督視察事項；關於教育行政上人事財務之監督審核事項（見組織法第八條。）茲以簡圖示其組織狀況如次：



教育行政委員會本來是過渡時期的機關，組織並不完備，所以在它的組織法中便規定着：「教育行政委員會得隨時呈准國民政府，設置臨時必要機關；並得派委或調用各地教育機關人員擔任所設臨時機關事務」（見組織法第二條）。

民國十六七年之間，北伐成功，南京國民政府成立之後，以財政交通等皆設專部，教育未便獨異；又為免除教育行政之官僚化，並促成其學術化與專業化起見，遂改設中華民國大學院，併行政學術於一機關之內。既不似昔日教育部之純為行政衙門，又不如教育行政委員會組織那樣單簡鬆懈。這在中國教育行政史上可謂革命的試驗。

民國十六年六月十三日，中央開第一百零五次政治會議，教育行政委員會提議組織中華民國大學院，爲全國最高學術教育行政機關，經決議照准，並通過「組織大綱」；又函中央法制委員會起草「大學院組織條例」。六月二十七日第一百零九次政治會議，中央法制委員會函送中華民國大學院組織法，決議通過，咨請國民政府公布。於是派蔡元培爲院長，而中華民國大學院遂於是年冬季正式成立。

大學委員會

大學院院長

各項專門委員會
各項國立學術機關
秘書處
教育行政處
中央研究院

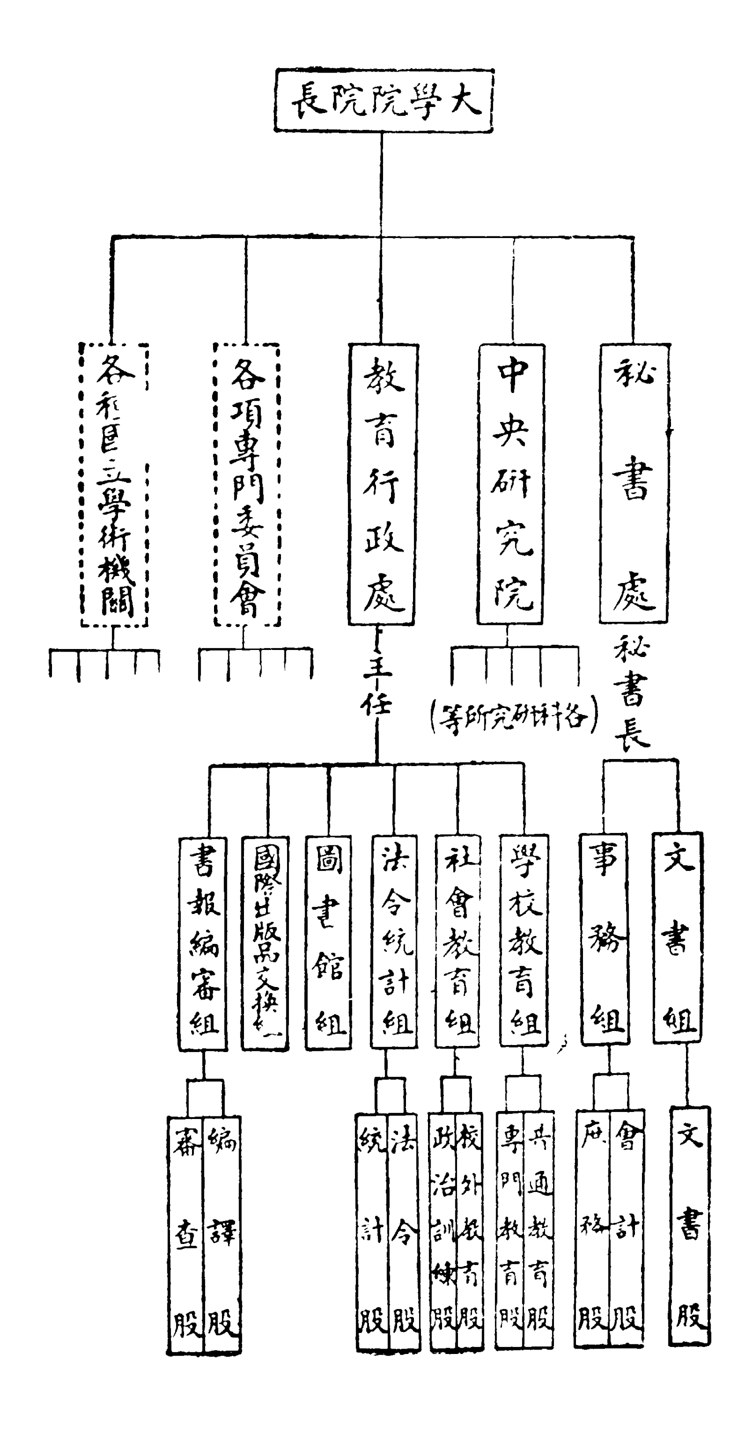
「中華民國大學院爲全國最高學術教育機關，承國民政府之命，管理全國學術及教育行政事宜」（見組織法第一條。）大學院設院長一人，綜理全院事務，並爲國民政府委員。大學院設大學委員會，爲最高評議機關，議決全國學術上一切重要問題。委員會由各學區「中山大學」校長，本院教育行政處主任，及本院院長所選聘之國內專門學者五人至七人組織之，而以院長爲當然委員長。本院設秘書處，置秘書長一人，秘書若干人，承院長之命，辦理本院事務；秘書長兼任大學委員會秘書。此

外辦事方面分：（一）教育行政處，置主任一人，處員若干人，承院長之命，處理各大學區互相關聯及不屬於各大學區之教育行政事宜；（二）中央研究院及其他學術機關——如勞動大學，圖書館，博物院，美術館，觀象臺等；（三）於必要時，得設學術上及教育行政上各項專門委員會，以為研究及辦理特殊事宜之機關——如學術基金委員會及華僑教育委員會等是。茲將其組織狀況繪圖示之，如上：

此制自民國十六年七月公布後，至十七年一月，其本身組織經過四次之修改；十七年四月，又公布最後之修正條例。

在大學院最初之組織中，其大部分力量均集中於學術研究方面，其實際應付全國教育行政事務者，祇教育行政一處，該處計分六組：一、學校教育組，分普通教育及專門教育兩股；二、社會教育組，分校外教育及政治訓練兩股；三、法令統計組，分法令及統計兩股；四、圖書館組；五、國際出版品交換組；六、書報編審組，分編譯及審查兩股。祕書處則為處理公文及事務方面者，與教育行政無關。此種組織法雖在矯正一向教育行政之官僚化，而使其變為學術與行政融而為一的機關，但矯枉過正，遂使行政方面不足以應付實際問題。且教育行政處之內部各組，於事業之輕重，範圍之大小，頗欠斟酌。以故實行上頗感困難，不能不亟亟修改。修改的最後結果，便是將教育行政處擴充，而分組高等教育，普通教育，社會教育及文化事業四處，以應全國教育行政上實際之需要。另設副院長，與次長地位相當，以便幫同院長管理院務。院長之下設參事，專司法令規程。中央研究院得設試驗學校及其他學術機關；行政方面之各處，亦得設各種專門委員會，以應付特殊問題。茲將最初大學院之教育行政處的組織，與最後修改的

大學院的組織，各繪一簡明系統圖於左，以資對照：



（乙）各省

中央的教育行政機關既與學術機關融而爲一，成嶄新的中華民國大學院，於是更進一步而採取大學區制度，將各省政府之教育廳亦併入省區中山大學，以大學校長兼理全省行政及教育學術大權。此制較舊制改良之



點，約有二端：一、在舊制下，「教員勤於誨人者已不多得，遑論繼續研究。欠薪纍纍，晷火不繼，圖書缺略，設備不周，欲矯此弊，自宜注重研究之一端。凡大學應確立研究院之制，一切庶政之問題，皆可交議，以維持學問之精神。」二、「一般教育之行政機關，簿書而外，幾無他事。其所恃以爲判斷之標準者，法令成例而已，不問學術根據之如何，於是而與學術最相關之教育事業亦且與學術相分離，豈不可惜！自宜仿法國制度，以大學區爲教育行政之單元，區內教育行政事項，由大學校長處理之，遇有難題得由各學院相助以解決之，庶幾設施教育得有學術之根據」（引用教育行政委員會呈國民政府請變更教育行政制度文語）。此案經中央政治會第一百零二次會議決議咨交國

民政府核議施行，當經國府頒布大學區組織條例及大學行政系統表各一份。此民國十六年六月間事也。
條例規定全國依現有之省分及特別區定爲若干大學校，以所在省或特別區之名名之——如浙江大學江蘇大學等。每大學區設區長一人，總理校內一切學術與教育行政事項。原定以廣東爲第一區，湖北爲第二區，浙江爲第三區，江蘇爲第四區，河南爲第五區。其後則祇按照條例第九條之辦法，暫在江浙兩省試行，因而有浙江第三中山大學與江蘇第四中山大學之產生，其餘各省區均未實現。廣東雖設中山大學，但未行大學區制。大學區除校長外，設評議會爲本區立法機關；設祕書處，輔助校長辦理本區行政上一切事務；設研究院，爲本大學研究專門學術之最高機關，凡省政關於一切建設問題，臨時可以提交研究。至於實際主持全區教育事業者，則有：（一）高等教育部，設部長一人，管理本部各學院及區內其他大學及專門學校及留學事項；（二）普通教育部，設部長一人，管理區內公立中小學校及監督私立中小學教育事業；（三）擴充教育部，設部長一人，管理區內勞農學院及關於社會教育之一切事項。茲將原呈所附大學行政系統表，照繪於次：

（丙）地方

在此時期，各縣仍以教育局爲主管全縣教育行政之機關，與北京政府時代無異。教育局長商承縣長辦理本縣教育，而受所屬大學區大學校長之指揮。因大學區制祇在江蘇和浙江兩省試行，並未普遍全國，且爲時極短，辦法並不確定，所以也沒有很詳密的制度可述。

大學區

省政府
問題之解決，專技之貢獻
建設問題之交議
第四中山大學
大學校長
秘書處
評議會
擴充教育部
普通教育部
高等教育部
研究院
設計局
第五組
第四組
第三組
第二組
第一組
播[illegible]處
講演所
公共圖書館
勞工學院
勞農學院
小學
中學
商學院
工學院
農學院
醫藥學院
教育學院
哲學院
文學院
社會科學院
自然科學院
省黨部

四 現行各級教育行政制度

（甲）中央

現在中央教育行政機關爲教育部。教育部爲國民政府五院中行政院之一部。國民政府委員之人選，又操於中央政治會議；政治會議係對中央執行委員會負責，指導監督國民政府重大國務之施行；而執行委員會所行使之職權，又係受國民黨全國代表大會之付託。所以教育部直接受行政院之管轄，間接仍受黨方之暗中的指導。

教育部與行政院其他各部相同：設部長一人，政務次長常務次長各一人，均由行政院院長提請國民政府分別任免之，但依中央政治會議暫行條例，部長人選需經政治會議決議。

現行的修正教育部組織法最初公布於民國十七年十二月十一日，在那同時便把大學院正式廢止了。後經十八年十月一日二十年二月二十一日及二十年七月六日三次修改，遂成今制。

教育部的職權是：「管理全國學術及教育行政事務」（見組織法第一條。）其「對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務，有指示監督之責」（見第二條。）不但如此，且「對於各地方最高級行政長官之命令或處分，認爲有違背法令或逾越權限者，得請由行政院院長提經國務會議議決後，停止或撤銷之」（見第三條。）

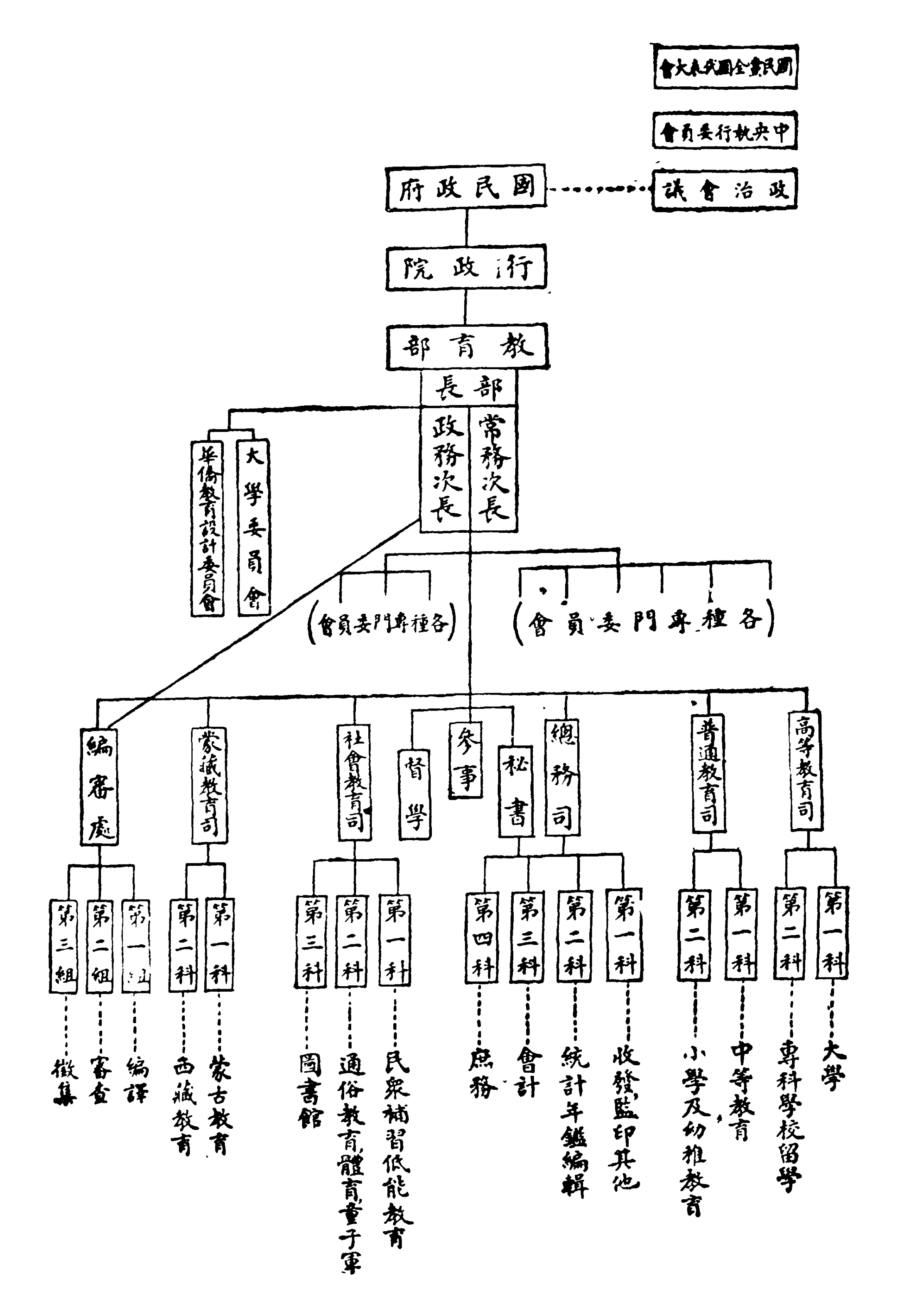
現在教育部設五司一處（見第四條。）五司爲：（一）總務司，掌理一、關於收發、分配、撰擬、繕校、保存文件事項；二、關於部令之公布事項；三、關於典守印信事項；四、關於紀錄職員之進退事項；五、關於編製統計報告事項；六、關於編印

公報及發行事項；七、關於本部經費之預算決算及會計事項；八、關於稽核直轄各機關之經費及會計事項；九、關於本部官物之保管事項；十、關於本部庶務及其他不屬各司之事項（見第七條）。（二）高等教育司，掌理：一、關於大學教育及專門教育事項；二、關於國外留學事項；三、關於各種學術機關之指導事項；四、關於學位授予事項；五、關於其他高等教育事項（見第八條）。（三）普通教育司，掌理：一、關於中等教育、小學教育、幼稚教育事項；二、關於師範教育事項；三、關於職業教育事項；四、關於地方教育機關之設立及變更事項；五、關於其他普通教育事項（見第九條）。（四）社會教育司，掌理：一、關於民衆教育及識字運動事項；二、關於補習教育事項；三、關於低能及殘廢者之教育事項；四、關於美化教育事項；五、關於公共體育事項；六、關於圖書及保存文獻事項；七、關於其他社會教育事項（見第十條）。（五）蒙藏教育司，掌理：一、關於蒙藏地方教育之調查事項；二、關於蒙藏地方各種教育事業之興辦事項；三、關於蒙藏教育師資之培養事項；四、關於蒙藏子弟入學之獎勵事項；五、關於蒙藏教育經費之計劃事項；六、關於其他蒙藏教育事項（見第十一條）。此外則爲編審處，執掌「編譯圖書，審查教育所用之圖書儀器及其他教育用品」（見第十二條）。教育部於各司處及其他機關之增置或裁併，須經國務會議及立法院之議決（見第六條）。教育部於必要時，得置各委員會（見第五條），在組織法中即規定有大學委員會（決議全國教育及學術上重要事項）及華僑教育設計委員會（掌理關於華僑教育設計事項。）

教育部現在已設之委員會，計有大學委員會（見組織法第十三條），華僑教育設計委員會（見組織法第十四條，其組織條例係十八年十二月二十一日國民政府公布。）又有國語統一籌備委員會（規程係十七年十

二月十二日部令公布，）中小學課程標準起草委員會（規程係十七年十二月十八日部令公布，）教育方案編製委員會（組織大綱係十八年九月九日行政院第三〇四二號訓令公布，）教育統計委員會（章程係十八年十二月二十二日部令公布，）醫藥教育委員會（章程係十八年十二月二十八日部令公布，）助產教育委員會（章程係十八年一月三十日教育衛生兩部會令公布，）初等教育教科圖書編製標準擬訂委員會（章程係十九年十一月五日部令公布，）職業教育設計委員會（規程公布日未詳，）注意符號推行委員會（規程係十九年五月二十一日部令公布，）及中小學衛生教育設計委員會中小學課程及設備標準編訂委員會中小學訓育標準編訂委員會，體育委員會，革命功勳子女就學免費審查委員會等等。或為永久性，或係專為某特殊問題臨時組織事後即行結束者，都各視其職責而異。

教育部部長總理本部事務，監督所屬職員及各機關；政務次長及常務次長則為輔助部長處理部務者。又設秘書四人至六人，分掌部務會議及長官交辦事務；設參事二人至四人，撰擬審核關於本部之法律命令；司長五人，分掌各司事務。督學四至六人，視察及指導全國教育事宜。每司之各科各設科長一人，科員若干人。全部計共設科員八十人至一百二十人，均承長官之命，分掌各科事務。編審處由政務次長管理；另置主任一人，承長官之命，處理事務，得由編審兼任之（見國民政府於十七年十二月十三日公布之教育部編審處組織條例第二條。）編審處又置常任編審及聘任編審各若干人，分任編審事務（第三條，）又得置臨時編審及名譽編審（第四條。）編審處分第一、第二、第三三組，每組設組主任一人，由部長於編審中指定之（見十八年十二月二十七日教育部修正


國民會議全國代表大會
中央執行委員會
國民政府
政治會議
行政院
教育部
部長
常務次長
政務次長
大學委員會
華僑教育設計委員會
各種專門委員會
各種專門委員會
編審處
蒙藏教育司
社會教育司
督學
參事
秘書
總務司
普通教育司
高等教育司
第三組
第二組
第一組
第二科
第一科
第三科
第二科
第一科
第四科
第三科
第二科
第一科
第二科
第一科
第二科
第一科
徵集
審查
編譯
西藏教育
蒙古教育
圖書館
通俗教育，體育，童子軍
民衆補習低能教育
庶務
會計
統計年鑑編輯
收發監印其他
小學及幼稚教育
中等教育
專科學校留學
大學

公布之教育部編審處分組規程第一二兩條。）至於各員職位部長爲特任職；次長、參事、司長、及秘書二人、督學二人爲簡任職；秘書、科長、督學、常任編審爲薦任職；科員爲委任職。

現行的教育部各司分科規程是十九年三月十二日由教育部修正公布的，後經十九年十一月十五日及二十年三月六日兩次修正。茲據上述各項法規條例，將現行教育部組織系統，以簡圖示之，如上：

（乙）各省市

現在省政府之組織採委員制，委員七人至九人，簡任（見二十年三月二十三日國民政府公布之修正省政府組織法第四條。）「各廳設廳長一人，由行政院就省政府委員中提請國民政府任命之，綜理各該廳事務，指揮監督所屬職員及所轄機關」（同上第十六條。）教育廳爲省政府下五廳處（同上第八條）之一，廳長當然亦爲省委，其任命方法及其地位自與各廳長相同。惟以各廳職務均與行政院某一相當部會有關，所以各廳長的任免亦「得由各主管部院及委員會呈請國民政府核准行之。」

依修正省政府組織法第十二條，教育廳掌理事務有五：一、關於各級學校事項；二、關於社會教育事項；三、關於教育及學術團體事項；四、關於圖書館、博物館、公共體育場等事項；五、其他教育行政事項。

各廳處之組織本無一定法規的限制，可由各省政府委員會議定，因是各省教育廳之組織頗不一致。惟依修正省政府組織法第十九條，「各廳處各設秘書一至三人，薦任，承各該長官之命，辦理機要事務。」「各廳處視事務之繁簡分科辦事，每科設科長一人，薦任；科員四人至十二人，委任；承長官之命，辦理各該科事務。」督學四至八

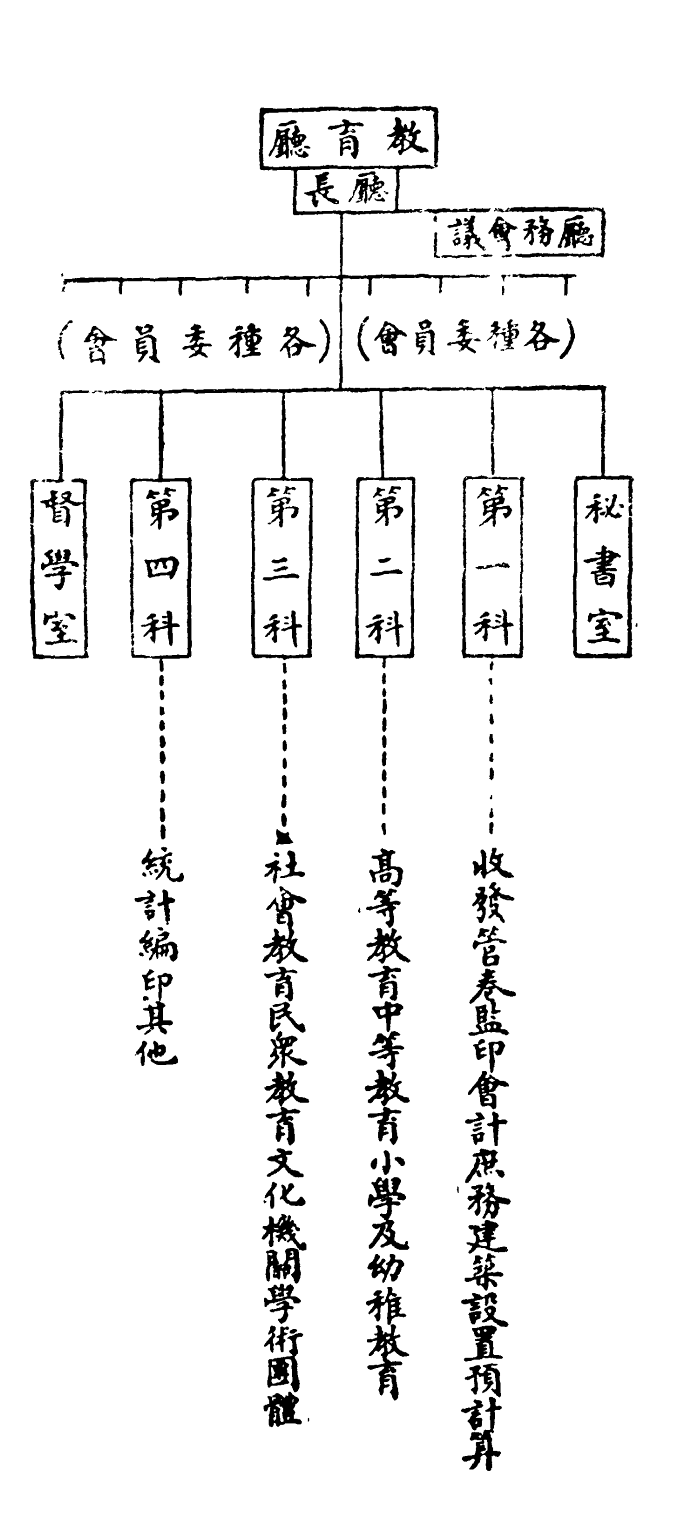
人，視察並指導全省教育之進行；遇必要時，得聘任專門視察員。現在無論中央或各省，均無教育廳組織規程之公布，蓋以教育廳包括在省政府之內，既有省政府組織法，卽不能復有廳的單行組織規程。故修正省政府組織法第二十條規定：「各廳處辦事細則由省政府委員會議定之。」

各省教育廳分科多寡，及各科所掌管事項，多不相同：有分五科或六科者，但普通均設三科或四科。職務之分擔，大致均為：第一科（總務科）司收發、管卷、監印、會計、庶務、建築、設置及預計算之審核等項；第二科（學校教育科）司高等教育、中等教育、初等教育、義務教育；第三科（社會教育科）司社會教育、民衆教育、文化機關、學術團體；第四科（統計編輯科）司編製統計、公報，及其他。亦有以第四科為總務科，而以第一科為中等及高等教育科，第二科為小學及義務教育科者。但是普通均以第三科為社會教育科，這是各省比較一致的。

教育廳為討論廳務之進行，得召集廳務會議，一般均以祕書、科長、督學等較高級職員為出席人員，而由廳長主席。廳內因事務上之必要，並得設立各種委員會，其組織與職權，均由臨時定之。

按照民國十九年五月二十日國民政府公布的市組織法第二條及第三條，市有直隸於行政院者，亦有隸屬於省政府者。直隸於行政院之市應具下列條件之一：一、首都；二、人口在百萬以上者；三、在政治上經濟上有特殊情形者。惟具有前項二三兩款情形之一，而為省政府所在地者，應隸屬於省政府。隸屬於省政府之市應具下列條件之一：一、人口在三十萬以上者；二、人口在二十萬以上，其所收營業稅、牌照稅、土地稅，每年合計佔該地總收入二分之一以上者。

市組織法第八條規定：「市於不牴觸中央及上級機關法令範圍以內」辦理之事項計有二十四種，其中第十款爲「教育及其他文化事項。」按第十四條之規定，第八條第一款至第十款事項應歸社會局掌理，是以社會局而兼辦教育文化事業也。但市政府於必要時，經上級機關之核准，亦得增數局，其一即爲教育局，掌理第八條第十款事項——即「教育及其他文化事項」——是教育局脫離社會局而獨立成局也。此隸屬於行政院之市的普通組織狀況；至「隸屬於省政府之市，應設各局，如有縮小範圍之必要時，除公安局外，得改爲科」（見市組織



法第十七條。）在此種情形之下，教育局當然亦改爲教育科了。卽在社會局兼辦教育之市政府，亦係以教育事業付諸社會局之一科辦理之。

「隸屬於行政院之市各局設局長一人，簡任或薦任；隸屬於省政府之市，各局或各科設局長或科長一人，薦任或委任」（見市組織法第十八條。）至於局中或科中職員名額，應規定於各該市政府組織規則中；其組織規則，由上級機關核定之（見市組織法第二十一條。）所以教育局的組織之繁簡，應視其所屬市的地位而異。市教育局內部一般均與省教育廳相類似，不復縷述。茲將教育廳組織狀況以圖示之，如上（市教育局仿此：）

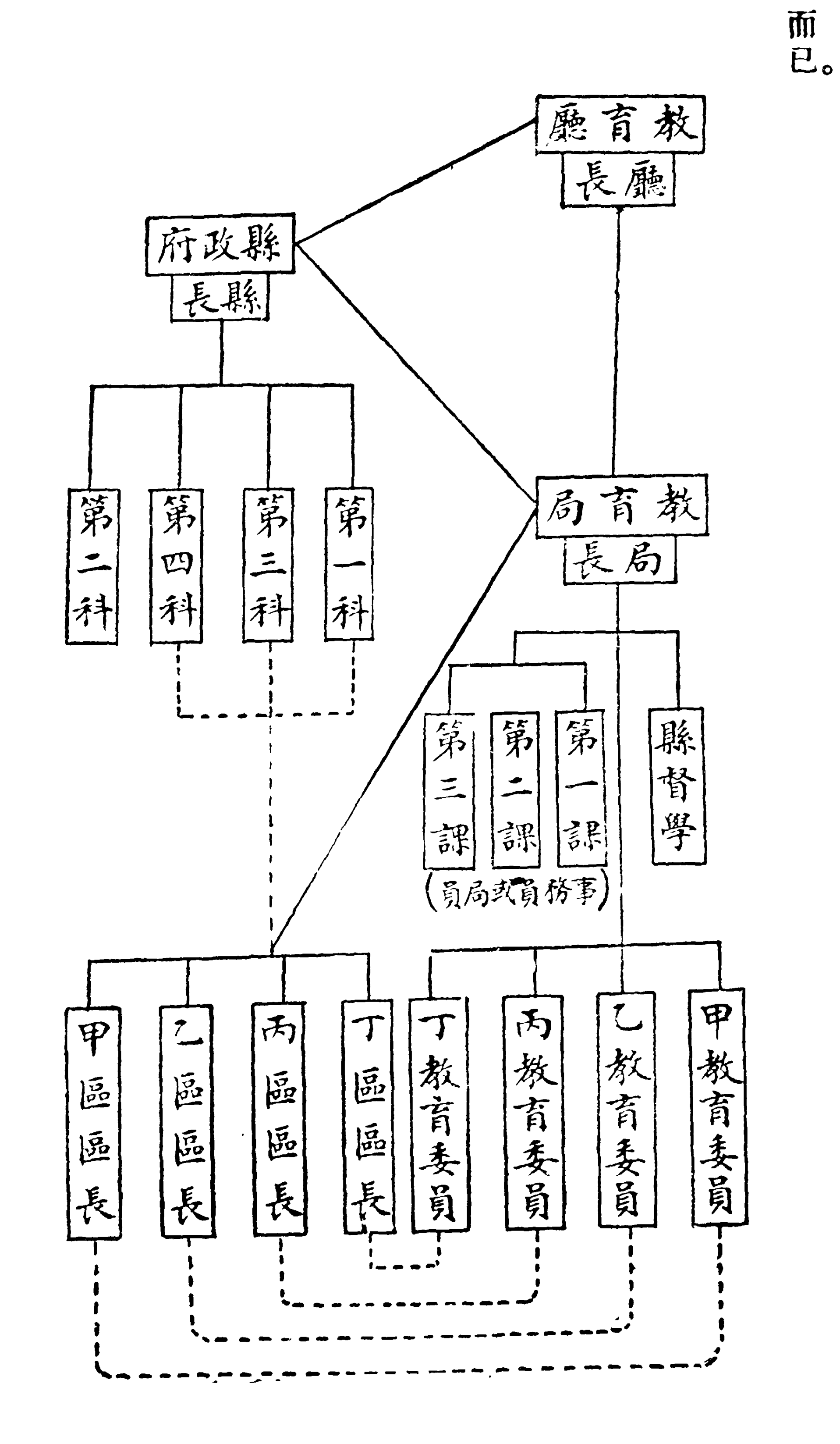
（丙）地方

民國十八年六月五日國民政府公布，十九年七月七日修正的縣組織法第十六條規定：縣政府下設公安、財政、建設、教育四局。教育局「掌學校，圖書館，博物館，公共體育場，公園等事項，及其他文化社會事業。」各局如有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局爲科，附設縣政府內。

「各縣政府所屬各局之組織及權限，除法令別有規定外，由各省政府定之，並咨請內政部備案。」現在各省多由省政府委員會會議訂定各該省的各縣教育局組織規程，因各自爲政，所以很難找出一個普遍應用的辦法。但因縣的範圍不大，經費較少，教育事業又不甚發達，所以縣教育局的組織也大半都很簡單。從民國十一年以後，各縣卽改設教育局，直到現在，其內部組織始終無大變化。

縣教育局設局長一人，「由縣政府就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之」（見縣組織法第十

七條。）惟各省實際多不遵照規定辦理，往往由教育廳長直接委任，然後呈報省政府備案或加委，於是縣政府遂無權過問其人選。嗣經中央一再申令遵照規定辦法委任，不得由主管廳逕行委用，祇給主管廳以先行審核之權而已。



局長之下，大抵祇有縣督學一人或二人，局員或事務員數人，總計不過十人，故不分科或課。但亦有分爲兩課或三課者：分兩課者，第一課爲總務課，第二課爲教育課；分三課者，則將教育課析爲學校教育課及社會教育課。每課設課長一人，課員（即事務員）數人，均爲委任職。

全縣市鄉應由教育局秉承縣長酌劃學區，學區不一定和普通行政區同其範圍，須以辦理教育便利爲標準。照例，教育局應爲各學區各設教育委員一人，受教育局長之指揮，負責辦理本學區教育事務。這是現在教育行政機關最基本的那一階級了。

茲將縣區教育行政組織製圖如上。

第四章　教育視導制度

一　清末的教育視察

（甲）教育視導之意義

教育行政本來祇包括兩大部工作：第一是立法與設施；第二便是視察與指導。或有將立法與設施分而爲二者，其實有許多事項，立法便是設施之最主要的一部分工作；並且現在除中央最高教育行政機關之教育部有二人至四人的參事，職司撰擬審核本部之法律命令外，省市教育廳局及縣教育局都沒有專司制定教育法令的機關或人員，統由辦教育行政的一般職員來負責。可見立法與設施無論在理論上或實際上都沒有分開的必要。但視導——即視察與指導——則與立法及設施判然爲二。教育行政法令與計劃頒行後，所屬機關即須遵照辦理，形而爲實際的設施，此爲教育行政長官及一般工作人員之責。但其遵依之程度，實施之結果，成績之高下，與夫辦法之優劣……則必須有專員爲之考察，從而指導，以求其進步，這便是視察與指導一方面的工作了。教育行政長官再就視導報告作立法與設施之標準。兩兩循環，教育乃得進步。因此，特將教育視導制度爲專章以論之。

吾人欲明教育視導的意義，不可不知視導二字的解釋。按視導兩字，原係「視察指導」一詞的簡稱，也便是

將「視察」與「指導」兩事合而爲一的名詞。視察是消極的作用，爲對於事業實施之情形，依據法定標準，作精密之觀察，以期明瞭其實際狀況與程度。指導爲積極的，係於視察之外，更予以切實的診斷，及同情之輔助，使當事者樂受指導，求底於成。又視察之注重點爲「事」，而指導則於對事之外，尚須對「人」。所以指導的意義比較視察爲廣。視察實在可以包括在廣義的指導之內，因欲爲指導，非先有視察不可。二者是互有關係的，不可偏廢。明夫此，然後纔能進而討論教育視導制度。

（乙）中央

中國的教育視導制度，自始便是傾向於視察方面的。清末，科舉既廢，學校大興，遂有奏請「由中央派遣大員，視察地方教育」之舉。那是欽差臨時查事性質，無永久性，故非教育行政上所講的積極的教育視導，自無制度可言。

我國正式的視學制度，發端於光緒三十二年（一九〇六年）學部奏定之官制。其中有云：「擬設視學官無定員，約十二人以內，秩正五品，視郎中，專任巡視京外學務。」這也祇是計劃，並未實現。

宣統元年（一九〇九年）十月，政府頒布視學官章程之後，視學制度方正式實行。在宣統以前，亦曾兩次奏派視學，但皆係臨時性質，而非實缺。中國實在設置視學，則在宣統元年十月後也。依照章程之規定，分全國爲十二視學區：一、奉天、吉林、黑龍江；二、直隸、山西；三、山東、河南；四、陝西、四川；五、湖南、湖北；六、江蘇、安徽、江西；七、福建、浙江；八、廣東、廣西；九、貴州、雲南；十、甘肅、新疆；十一、內外蒙古；十二、青海、西藏。視學官按年派遣，每區二人，每年約視察三四區。每

三年除第十一第十二兩區因交通不便外，須視察一週。不過此項計劃，亦未完全見諸實行，而清社屋矣。

（丙）省縣

關於省方，光緒三十二年（一九〇六年）四月，學部也曾奏過各省學務官制摺。當時對省視學尚無專定之章程，僅在摺裏說：

『提學使以下設省視學六人，承提學使之命令，巡視各府廳州縣學務。各省省視學由提學使詳請督撫扎派曾習師範，或出洋游學，曾充當學堂管理員教員積有勞績者，充任。其巡視區域及規則，另詳專章，由學部奏明辦理。』

同摺之內，關於縣視學的，說：

『各廳州縣勸學所設縣視學一人，兼充「學務總董」，選本籍紳衿年三十以外，品行端方，曾經出洋游歷或曾習師範者，由提學使扎派充任。卽當佐各廳州縣城內各地方官監督辦理學務；並以時巡察各鄉村市鎮學生，指導勸誘，力求進步。給以正七品虛銜。其辦理實有成效者，准其擢充課長，以示鼓勵。』

關於省縣視學之資格，任務，及委派方法，上述兩段中均略有規定，但甚攏統，以故各省縣視學的人選多半遷就，未能如預期的資格。次年，河南提學使孔祥霖奏請考試視學官，他主張「以各省高等學堂預科及中學堂畢業生爲合格」辦法雖屬正當，可惜在那時候此種畢業生甚屬寥寥，不敷分配。因此，學部於光緒三十三年（一九〇七年）八月間，又規定：

「省縣視學仍由各省提學使愼選，無論爲士紳，爲教官，爲學堂畢業生，但查明實係品學俱優，熱心教育者，均准扎派委用。將來學堂畢業人數漸多，再由憲政編查館會同學部另訂考試學官專章。」

從此，省縣視學之資格纔漸漸確定，並且由任用士紳而趨於任用學校畢業生。

二　民元至民七間教育視導之演進

（甲）中央

民國元年，中央視學官尚沿清末舊制。二年，中央教育行政機關既經改組就緒，視學區域亦由昔日之十二區改分爲八區。此時仍照章每區派視學二人視察該區域之普通教育及社會教育，但遇必要時，得酌派部員協同視察。

此次關於部視學之規定，有視學規程十七條。此規程係民國二年一月二十日部令第四號公布。所謂八個視學區域，即：一、直隸、奉天、吉林、黑龍江；二、山東、山西、河南；三、江蘇、安徽、浙江；四、湖北、湖南、江西；五、陝西、四川；六、甘肅、新疆；七、福建、廣東、廣西；八、雲南、貴州；而蒙古西藏則暫作爲特別視學區域，其規程另定之（見視學規程第一條。）

各區域視察，分定期及臨時二種：定期視察，每年自八月下旬起至次年六月上旬止；臨時視察，依教育總長特別命令行之（見規程第三條。）視學每年視察之區域，亦由教育總長臨時指定（見規程第四條。）

視學資格之限定，較前大嚴。規程第五條說：「有薦任文官資格，而合於左列各項之一者，得任用爲視學：一、畢

業於本國外國大學或高等師範學校，任學務職一年以上者；二、曾任師範學校中學校校長或教員三年以上者；三、曾任教育行政職務三年以上者。」第一第二兩項較難，第三項仍具有極大之伸縮性，蓋此時尚不如後日之確切地認定視察之重要也。

視學應視察之事項，在規程中亦條舉七種：一、教育行政狀況；二、學校教育狀況；三、學校經濟狀況；四、學校衛生狀況；五、關係學務各職員執務狀況；六、社會教育及其設施狀況；七、教育總長特命視察事項（見規程第六條。）在視學出發之前，應將此七款公同加以研究，酌擬辦法，呈教育總長核定（見規程第七條。）此外尚有五項，視學得就主管者表示意見，此則類似後日督學之指導，而實非眞正之指導，我們詳細看各項的內容便可以知道了。規程第八條列舉這幾項如次：「一、與教育法令牴觸事項；二、部議決定事項；三、學校教授管理事項；四、社會教育設施事項；五、教育總長特命指示事項。」

視學對於受視察之對方，尚有下列之權柄：一、於所至各地方，應先與各地方長官，省視學，及國立學校校長等，接洽討論，藉知該地方學務已往之歷史、現在之實況，及將來之企畫（見規程第九條；）二、隨意視察各地學校，毋庸向該校預期通知（見規程第十條；）三、遇必要時，得變更教授之時間（見規程第十一條；）四、遇必要時，得試驗學生之成績（見規程第十二條；）四、遇必要時，得調閱各項簿册（見規程第十三條。）對於專門學校及其他特別事項，教育總長得派臨時視學，或命該區域之視學兼司其事（見規程第十四條。）是於正式委任之視學外，尚有臨時視學，其於受視察之對方，亦具有上述四項權柄，與正式視學同。

視學應依照規程，分赴指定區域，切實調查，隨時報告，至視察完畢，除面陳概要外，應提出本年度之總報告書（見規程第十六條。）

民國二年三月二十八日，教育部又以部令第二十八號公布視學處務細則十九條；同年十二月三十日以部令第六十七號公布視學留部辦事規程十二條；三年十二月二十四日以飭第二百九十八號訂定視學室辦事細則。於是部視學之規章遂以確定。

視學定期視察，每省約在兩個月以上，五個月以下；但遇特別情形，不在此限（見視學處務細則第二條。）在其視察完畢，或未經前往視察之留部期間，均應按日到部服務，此時得由教育總長分派各司辦事（見視學留部辦事規程第一第二兩條。）留部期間，各視學遇有應行討論事件，得在本部所設之視學會議處開會協商或討論（同上第三四條。）討論事項有三：一、關於視察區域內發生之事項應行提議者；二、總次長及參事各廳司交議者；三、其他教育上之應行討議者（同上第五條。）視學若出外視察，得住宿該處學校及與學務有關係之公共處所，但一切費用，概由自備，不得受地方官廳或學校之供給（見視學處務細則第三條。）視察工作進行之程序如次：（甲）每次出發前，應開下列之研究會：一、關於視察進行及規畫事項，應呈請總長召集參事司長開會研究之；二、關於視察上應行準備事項，應由各視學自行集會研究之；三、關於特別事項，視學應與主管各司或各科人員特別研究之（見同上第四條。）（乙）研究明瞭後，應擬定本區域內各省視察之先後，呈報教育總長（同上第六條。）（丙）視察完畢，除既行出京，應逐日填寫日程表，此項日程表應隨同學事報告陸續呈送總長（同上第九條。）

面向總長陳述概要並作書面報告外，應就參事司長開談話會，陳述視察概要（同上第五條。）至於書面報告，分三種：一、甲種報告，關於學事之普通視察適用之，一月或兩月報告一次；二、乙種報告，關於特別事項，陳請總長咨行及須發訓令或指令者適用之，不拘次數時期；三、丙種報告，關於視察時就主管者表示意見之事項，應以書函報告之。此外，視學遇緊要事項得發電報告。至於每年度之總報告書，應照前述之「視學應視察事項」各款，分省撮要說明之（同上第十二第十三第十四各條。）

（乙）省縣

在民國三年中央頒佈各省區官制時，沒有規定省視學一職，但在民國成立以後，各省則仍舊沿襲清末遺制，保留視學人員。所以各省區官制頒布後，遂先後由各省巡按使電詢裁留辦法。教育部即據情轉呈總統請示，經令准仍留視學，以重職守。原呈云：

「前清奏定各省學務官制，特設省視學六人。民國以來，沿行不改。現在公布省官制，雖無規定明文，而要職所關，未便中輟。……擬請省視學一職，應由各省巡按使慎選宗旨正大、深明教育原理之員，委充斯任。其員額即由巡按使酌量地方情形，妥為規定；惟至少之數必須四人。明定官守，以專責成，隨時督飭，分赴所屬，認真考察，切實指導。庶幾辦學官紳各顧考成，地方學務日趨正軌，實於教育行政裨益甚多。」

同年，教育部又通咨各省巡按使，設置道縣視學。其咨文中有云：

「現在各省省視學業經酌留數人，惟員額不多，深恐耳目或有不周，即整頓難期盡效，自應另設道縣視學，俾

臻完備。其員額每道至少二人，由道尹詳請巡按使委任；每縣至少一人，由縣知事詳請道尹委任。庶幾範圍較小，巡視益周。學務前途，裨益非淺。」

自上述兩咨公布後，各省道縣視學相繼設置。惟道視學一職事權不清，視察時常生障礙。後經教育部於三年八月通咨各省巡按使，規定道視學權限：凡中學師範及各種實業學校，應視其所隸屬之官廳定管轄之標準；各學校如屬道立或縣立者，道尹本有管理之權，道視學自應一律視察；屬於省立者，如受本省巡按使特別委任，道視學亦有視察之權。但通行以來，總嫌含混，且根本上有無如此階級之必要，實屬甚大之疑問。故至民國六年時，教育部又通咨各省區以「道視學」職於事實上無設立之必要」的理由，即行裁撤，以昭劃一。自此以後，地方視學制度遂僅有省縣二級，至今不變。

民國六年各省教育廳一律成立，省縣視學制度亦隨之漸趨一致。次年四月三十日，教育部以部令第三十八號公布省視學規程十九條，同日以部令第三十九號公布縣視學規程十六條；而以前各省所定省視學暫行規程及縣視學暫行規程，遂以法令明白廢止。這兩個規程施行很久，直到國民政府在南京成立後，方始廢止。

各省設省視學四至六人，承省教育行政長官之命，視察全省教育事宜（見省視學規程第一條）。省視學爲由教育廳長委任之委任職，并須專任（同上第二條），但應報經教育總長核准備案（同上第十五條）。省視學之資格須合於下列之一：一、大學文科或高等師範學校畢業者；二、師範學校本科畢業，曾任學務職五年以上，著有成績者；三、曾任師範學校中學校校長或教員二年以上，著有成績者。但遇有特別情形，經教育總長核准，暫行任用

者，不在此限（同上第三條。）規程第四條規定省視學應視察之事項有七：一、地方教育行政及經濟狀況；二、中等以下學校教育狀況；三、社會教育及其設施狀況；四、幼兒教育及特殊教育設施狀況，五、學務職員執務狀況；六、主管長官特命視察事項；七、部視學囑託視察事項。此次規程較前進步者，在其規定視學職務，除視察事項外還有「就辦學者指導之」的事項七款。那七款便是：一、地方教育行政設施事項；二、學校教育設施事項；三、社會教育設施事項；四、幼兒教育及特殊教育設施事項；五、教育法令上規定之事項；六、省教育行政機關決定之事項；七、主管長官特命指示之事項（同上第五條。）但我們看它規定的視察事項與指導事項並不相同，結果便隱然成了對某事有視察權而無指導權；對另一件事，則又祇有指導權，而無須加以視察。固然原條文中並沒有這樣的明白規定，而在法律之解釋上，却是確乎有此種缺點。至於省視學對於被視察者可以行使的幾種權柄，完全與部視學所享有的相同，惟範圍則限於一省耳。

省視學遇部視學蒞省視察時，應報告該省教育情形（同上第十二條。）省視學報告應由省教育行政長官摘要彙送教育部（同上第十六條。）

各省設縣視學，每縣一人至三人，秉承縣知事視察全縣教育事宜（見縣視學規程第一條。）縣視學由縣知事呈請省教育行政長官委任；但遇必要時得由省教育行政長官直接任用。無論如何，均須報經教育部備案（同上第二條。）縣視學以專任為原則，但因特別情形，經省教育行政長官許可，暫由勸學所長兼任者，不在此限（同上第三條。）縣視學之資格須合於下列三項之一：一、師範學校本科畢業任學務職一年以上者；二、中學校或二年

以上簡易師範科畢業，任學務職二年以上，著有成績者；三、曾任高等小學校校長或本科正教員二年以上，經省教育行政長官認為確有成績者。但遇有特別情形，經省教育行政長官許可，暫行任用者，不在此限（同上第四條。）

縣視學之職務，經規程明定十三項，如次：一、督察各區對於教育法令施行事項；二、督察各區對於學務計畫進行事項；三、查核各區教育經費及學校經濟之實況；四、查核各區學齡兒童之就學及出席實況；五、視察各學校設備編制及管理之狀況；六、視察各學校課程教授及學業成績之狀況；七、視察各學校訓育學風，及操行成績之狀況；八、視察各學校衛生，體育，及生徒健康之狀況；九、視察社會教育及其設施狀況；十、視察幼兒教育及特殊教育設施狀況；十一、視察學務職員執務狀況；十二、視察主管長官或省視學所指定之事項；十三、宣達主管長官指示之事項（見規程第五條。）關於指導方面，則規程第六條說：「縣視學對於縣屬學務指員，得適宜指導之。」並未規定某種事項，所以與省視學規程不同；就條文意義來解釋，自然凡屬學務，均可予以「適宜」的「指導」。這是比以前進步之點。

縣視學對於被視察者可以行使之權柄，也與部視學及省視學所享者同。至其執行職務情形，應報告於縣知事；縣知事再就其報告摘要呈報省教育行政長官；但遇必要時，縣視學亦得直接報告於省教育行政長官（見規程第九條及第十一條。）無論部視學或省視學蒞縣視察時，縣視學均應報告該縣教育情形（同上第十條。）

前述之省視學規程及縣視學規程，於特別區域亦準用之。其未設縣治地方，關於學務視察事宜，由地方官酌定辦法，報經教育總長查核備案（參看省視學規程第十八條及縣視學規程第十五條。）

省縣視學規程頒行以後，各省視學制度逐漸統一。省視學定四至六人，其數目之多寡均以各省之等級而定。譬如：江蘇爲大省，設六人；安徽爲中等省，則設五人，黑龍江爲小省，則設四人，其巡視區域，並無確定辦法。有依視學人數，將全省劃分爲若干區域，各個視學分任一個區域之視察指導事宜；有因各個視學之人地關係，由長官分別指定者。有時，一經分任或指定區域之後，每次巡視皆由該員擔任；有時，因特殊關係，由各視學輪流視察者。在各縣，按照規程，每縣本應設視學一至三人；但事實上則以設一人者爲最普通，且有時爲教育局長之兼職。其設二人或三人者殊不多見。每縣既設一人，則分區一事自然不成問題。照章每年必須巡視區內各校一二次，因縣地過廣，一人之巡視便恐不能周詳了。

三　現行的教育視導制度

（甲）中央

在國民政府成立以前，各級視學人員雖然也間有負指導責任的，但均以視察爲其主要職務，所以統名爲「視學」。南京國民政府成立之後，全國一切事業均有革新之象，尤以江浙爲最顯著。是時，江蘇教育廳於省縣視學制度，頗有改進，曾制定該省單行的省督學暫行條例十二條，及縣督學暫行條例九條，將舊日視學之名改爲督學，提重其資格，隆重其地位，專一其事權；並確定其職務爲「視察」與「指導」兩方並重，於是教育行政人員遂學術化了。省督學數目由六人加至八人，縣督學則仍爲一至三人。又在條例中規定督學於視察一處完竣後，得召

集該處教育人員開會討論改進方法。由此可見督學的地位在教育上被重視之程度爲如何了。

在教育行政委員會時代行政事務廳中三處之一卽爲「督學處」但其職掌却並不限於視導全國教育，而包括着：「關於教育諸法規之編訂，及諸法規實施狀況之監督視察事項」與「關於教育行政上人事財務之監督審核事項。」是以督學而兼司教育立法及教育經費之審計，其職責當然不能專一了。

到中國大學院代替教育行政委員會時，中央便取消了督學。但亦無部視學或其他視導人員之設置。直至民國十八年國民政府公布修正教育部組織法時，其中仍無此項規定。惟遇有臨時事項發生，而必須加以視察者，大學院（或教育部）往往派職員（或部員）擔任代行視學之職。不過這都是消極的視察；而於直轄機關的指導事宜，則大學院及教育部倘均無任何規畫。

到了民國二十年七月六日，國民政府又修正教育部組織法，其第十二條便是此次新加的。原文說：

「教育部設督學四人至六人，視察及指導全國教育事宜。」其中兩人是簡任，餘二人至四人則是薦任。從此，部裏方又設置視導人員，而其名稱則定爲督學了。

在教育部組織法修正第十二條以後，教育部便根據那種規定又於同年八月三十一日公布教育部督學規程十七條，九月二十三日公布教育部督學辦事細則十六條。此兩件公布後，中央教育視導制度乃大備。考其內容，所規定之督學外出視導程序與北京政府在民國初年頒行的部視學制度，大致相同。玆將較特殊者提出，分別說明於次。

教育部督學「視察及指導全國教育事宜」得「酌派部員協同辦理」（見教育部督學規程第一條。）此次所定教育部督學資格，不似昔日之嚴，規程第二條說：「有簡任或薦任文官資格，且曾任教育職務二年以上者，得任爲簡任或薦任督學。」督學應置辦公室，由部長於各督學中輪流指定一人處理一切事務；並酌設科員書記佐理之（見教育部督學辦事細則第二條。）

規程第三條規定「督學應視察及指導事項」有六：一、關於教育法令之推行事項；二、關於學校教育事項；三、關於社會教育事項；四、關於地方教育行政事項；五、關於其他與教育有關事項；六、關於部長特命視察或指導事項。其於地方教育之視察，亦分定期及臨時兩種：定期視察每年兩次，每次期間爲兩個月至五個月；臨時視察，依部長臨時命令行之（見規程第四條。）至於視察之區域及期間，與其任務之分配，均由部長訂定施行（同上第五條。）督學在出發視導前，應就其視導事項隨時研究討論，擬訂標準，製成表格，并加具說明，會同各主管司處呈請部長核定（同上第六條。）

督學應享之權，較前略異，茲列舉之：一、視察時，遇有違反教育法令事件，應隨時糾正之（見規程第九條；）二、遇必要時得查點學生名額及試驗學生成績（同上第十條；）三、當執行職務，遇必要時，得變更學校授課時間（同上第十一條；）四、視察學校及其他教育機關時，得調閱各項簿册（同上第十二條；）五、視察所至，得借住教育機關或公共處所，但不得受其供應（同上第十三條。）督學關於視察及指導之事項，應隨時擇要報告部長，俟視察完畢，除面陳概要外，應造具詳細報告，並附改進意見，呈送部長核閱；並得呈請部長發交關係司處核議（同

上第十四條。）

如遇有特殊情形，經部長認爲必要時，亦得聘臨時專門視察員；凡前述各項規定，對彼等皆適用之（見規程第十五條。）

（乙）省市縣

在中國大學院時代，江浙等省試行大學區制，而他省則仍維持舊有之教育廳。教育行政制度既屬紛歧，教育視導制當然也不能相同。在此時期，凡未試行大學區制的各省，其教育廳或設省視學，或設省督學，因中央對此無明確之規定，各省的辦法，名稱及額數，均不能一致。至試辦大學區的省分，則以「教授」兼任視察指導各級學校及其他教育機關之責。惟以此種辦法，職權無定，責任不專，在教育行政上恐失卻指臂相聯、脈絡相通之效。以故民國十七年五月大學院召集全國教育會議時，「教育行政組」便有規定視察指導制度案之通過。其辦法：「（一）大學區內，以教授兼任視察指導各級學校之責；如教授職務過重，得酌量增加教授人數（二）省教育廳應設督學，負視察指導省內各級學校之責，省督學應具大學教授之資格而有中學教育之經驗與研究者；縣督學應具中學教員資格而有小學教育之經驗與研究者。（三）「督學條例」請由大學院擬定頒布」此案經大會決議修正通過後，當然應該實行但未及大學院擬定「督學條例」頒布，而大學院制已於是年冬廢止了（已試行之大學區尙未盡結束。）

迨教育部成立後，始於民國十八年二月二日公布督學規程十九條。規程中定各大學區大學，各省教育廳，設

督學四人至八人各特別市教育局設督學二人至四人，承主管教育行政長官之命，視察及指導各該管區域內教育事宜（見規程第一條。）督學均由各該主管教育行政長官遴選任用，呈報教育部備案（見規程第二條，）是督學在此時尚爲委任職。此次所定資格比較甚嚴，凡具下列資格之一者，方得委用：一、國內外大學教育學院或文學院教育學系畢業，曾任教育職務二年以上著有成績者；二、國內外專門以上學校畢業，曾任教育職務三年以上著有成績者；三、高中師範科或師範學校畢業，曾任教育職務七年以上著有成績者（見規程第三條。）是不獨注重學校出身，而尤注重其在教育上服務之經驗也。

在規程第四條裏，又明白規定督學應視察及指導之事項有八：一、關於教育法令之推行事項；二、關於地方教育行政事項；三、關於地方教育經費事項；四、關於學校教育事項；五、關於社會教育事項；六、關於義務教育事項；七、關於地方教育人員服務及考成事項；八、關於主管教育行政長官特命視察或指導事項。其視察地方教育，除定期視察外，遇有特別事故時，得由主管教育行政長官臨時派往視察（見規程第五條；）在定期視察前，應就其視導事項議定標準，製定表格，並加具說明，呈請主管教育行政長官核定（見規程第六條。）督學在視察各學校及其他教育機關時，有下列之權：一、視察時，得調閱各項簿册（規程第七條；）二、得至各校檢查學生名額及試驗學生成績（規程第八條；）三、遇必要時，得臨時變更學校授課時間（規程第九條；）四、遇有違反法令事件，應隨時糾正之（規程第十條；）五、視察所至得召集當地現辦教育人員開會，徵求意見，及討論進行方法（規程第十一條；）六、視察所至，得借住教育機關或公共處所，但不得受其供應（規程第十二條。）督學應將其視察指導情形詳細

報告於主管教育行政長官，並由該長官摘要彙送教育部（規程第十三條。）

督學爲專任職，不得兼任學校或其他機關職務（見規程第十四條。）至其視察區域及期間與其任務之分配，應由各該主管教育行政長官訂定施行（規程第十五條。）督學辦事細則及俸給旅費等項亦應由各該主管教育行政長官訂定，呈報教育部備案。惟其待遇應比照科長酌定之（規程第十六條。）

又除督學之外，各大學區各省各特別市主管教育行政長官遇必要時，得聘任專門視察員，其職務與權限皆與督學相同（規程第十七條。）

至於市縣教育局，亦得設置督學，其員額資格待遇等，由各大學區大學各省教育廳另定市縣督學規程，呈請教育部核准備案（規程第十八條。）

民國二十年六月十六日，教育部又另定省市督學規程十七條，正式公布，同時即將十八年頒行的督學規程廢止。此次規程與前次所定，大致相同。督學資格及視察指導事項，均與舊頒規程之原條文一字不差。惟取銷原第二條而將第一條改爲：「各省教育廳（按：此時江浙兩省試行之大學區制已完全結束，故無關於大學區大學之規定。）設督學四人至八人，由省政府薦任，行政院直轄市各市教育局設督學二人至四人，由市政府薦任或委任，……」是將昔日委任職之省督學一律改爲薦任職，而將委任職之市教育局的督學改爲薦任職或委任職，於是省市督學之地位遂較前提高。

此外，省市督學規程裏祇說「督學辦事細則及俸給旅費，應由各該主管教育行政長官訂定，呈報教育部備

案，」並未規定其「待遇應比照科長酌定；」並且關於市縣教育局督學之員額，資格，職務，待遇，及如何委用，新規程中亦均未提到。大概還得根據舊的辦法，依照縣組織法及各省所定的「縣教育局組織規程」等，另行訂定各省單行的市縣督學規程以資遵依。惟就現在實際情形而言，全國各縣縣督學大多數還是照舊委用的，沒有什麽改變。不過員額則均減少爲一人（或二人），鮮有設三員縣督學的了。

第五章　義務教育制度

一　義務教育之意義

「義務教育」一詞有時亦名「強迫教育」英文稱爲 Compulsory Education，便是「強迫教育」的意思。德文又稱爲 Schulpflicht 直譯便是「教育義務」的意思，日本人即譯之爲義務教育。義務教育的意義有二：一、政府爲求國家的統一，與民族精神之發揚，運用其權力，使全國人民無論男女貧富，均須在一定年限內受一種同化的教育。其目的在培養民族性，造就國民資格。因此，便認爲這種教育是人民對政府不得不受的最低限度的教育，故爲人民之一種義務。爲其是人民的義務，所以政府有時又採用強迫手段，迫令人民履行，故又稱爲「強迫教育。」二、人民爲謀求公共生活之福利，培養個人生存之能力起見，根據其天賦人性，要求政府，使全國之內無論男女老幼，在一定年限之內，一律享受一種平等的教育，以爲納稅之報酬。其目的在培養健全份子，建設共和社會。因此，認爲這種教育是政府對人民不得不給予的最低限度的權利，故爲政府的一種義務。爲其是政府的義務，所以人民要求政府履行此種義務，設立不徵收費用的學校，故又稱爲「自由教育。」

現在一般教育學者，大概都認定政府有與辦教育的義務，人民因而亦有享受最低限度國民教育的權利。故

教育爲兒童應享之權利，而非應負之義務。但「教育義務」一詞，在現代國家的組織之下，也自有它的重要意義。我們可解釋它爲國家所科於兒童的父母或監護人以遣送兒童入相當學校的義務，那便很合理了。

所謂義務教育，便是國民根據人權應享受的基本教育，其執行此種教育的機關往往便是小學校。但義務教育本身卻絕非即初等教育，二者各爲一事，不可混同，這是不能不注意的。

二　中國義務教育設施的經過及其制度

在本書前面曾講過，中國上古時的教育制度是對貴族及平民的子弟並重的雙軌制的教育。朱晦菴曾說：「人生八歲，自王公以下，至於庶人之子弟，皆入小學。」假定這話是有根據的，我們可以說，我國上古之世的教育制度，便已經略具義務教育的精神了。迨春秋戰國以後，國家教育制度漸就陵替，雖有教育事業，皆係私人所辦，大抵重於人才之造就，而忽於國民之培養。及至清末，變法維新，政府因受西洋思想之薰陶，亦稍知重視義務教育。

光緒二十七年，欽定學堂章程頒布。在「初等小學堂章程」內，有計年就學章，大都採用外國義務教育的成法。其第三節說：「東西各國兒童有不就學者，即罰其父母，或任保護兒童之親族人。此時初辦，固遽難一概執法以繩，而地方官紳，及各鄉村紳耆，要皆認定此旨。」又第一章第六節說：「俟各處學堂一律辦齊後，無論何色人等，皆受此七年教育，然後聽其任爲各項事業。」第三章第十二節又說：「尋常小學堂學生卒業後，任本人志願，或升入高等小學，或地方已辦有簡易農、工、商、實業學堂，聽其逕往學習。」

光緒二十九年改訂章程，在學務綱要中，第二節說：「家庭教育、蒙養院、初等小學堂，意在使全國之民，無論貧富貴賤，皆能淑性知禮，化爲良善。」綱要中又說：「初等小學堂爲養正始基，各國均認爲國家之義務教育，東西各國政令：凡小兒及就學之年而不入小學者，罪其父母，名爲「強迫教育」。」又曰：「查原定章程，小學分三級，蒙學課程四年，初等小學高等小學課程各三年，中學課程四年，合計中小學堂共十四年畢業。茲以原定蒙學堂課程，實即外國小學堂課程，因卽併入初等小學，改爲五年畢業。此項學堂，國家不收學費，以示國民教育爲國家任爲義務之本意。」這便是中國政府所訂教育法規籌及義務教育之始。

又，光緒三十二三年（一九〇六——七）之際，學部曾咨行各省督撫云：

「現在預備立憲，非教育普及，不足以養成國民之資格。」同時，學部釐訂強迫教育章程十條，頒布全國，以期實行。茲將所頒章程錄左：

「一、廣設勸學所。

二、各省城須設蒙學一百處，學額以五千名爲率。

三、各府州縣須設蒙學四十處，學額以二千名爲率。

四、各村須設蒙學一處，學額以四十名爲率；如零星小村，合數村爲一處亦可。

五、幼童至七歲須令入學。

六、凡有紳董熱心提倡，多設學堂者，分別給獎。

七、幼童及歲，不令入學者，罪其父兄。

八、以學童之多寡，定勸學員之功過。

九、各府廳州縣長官不認眞督率辦理，徒以敷衍了事者，查實議處。

十、各學設定後，每二年由提學使考驗一次。」

這是中國政府計劃實行強迫教育的第一道法令。

這辦法非常簡略，而且事體過大，也不是一紙命令所能辦到，結果祇等於具文而已。光緒三十二年四月，上海有沈亮棨發起私塾改良總會，集江浙皖三省人士共謀進行，並訂定私塾改良會章程十七條及增補章程五條，奏准施行。宣統元年，曾由學部在京師舉辦。這是欲藉私人力量，就「舊有之數百萬私塾而改良之」以求普及教育之效。其意蓋將「變舊法爲新法，化私塾爲學堂」誠屬「過渡時代之簡易辦法」也。

宣統三年，學部召集中央教育會議，規定義務教育施行辦法，並確定以四年爲義務教育期。這是中國政府正式創議辦理義務教育之始。此次辦法公布後，祇有江蘇南通縣曾規定了「義務教育計畫」無錫縣曾作了一點義務教育之宣傳與提倡，此外便無任何實際的表現，當然更無什麽成效可言。不久，因國體變更，此議遂被擱淺了。

民國成立以後，大家對於義務教育確有一番注意，但事實上祇有直隸定縣翟城村曾由私人規定普及教育進行方法，用私人力量做了一些成績。除此以外，無論中央或地方，都還未曾着手辦過。

至民國四年一月，大總統方頒布了籌辦義務教育的命令。繼又於其特定之教育綱要中第一項說：

「施行義務教育，宜規畫分年籌備辦法，務使尅期成功，以謀教育之普及。」

其說明曰：

「義務教育，頃已明頒命令，各省應卽遵照施行。惟以全國幅員之廣，人口之衆，風氣未開，民力未逮；倘無一變通而有標準循序漸進之辦法，遽欲全國學齡兒童同時就學，勢固甚難，卽繩以功令，亦恐難以徧喻。如聽其自然進步，則於義務之旨不符，使煌煌命令等諸具文，尤非國家興教勸學之本意。計惟有用分年籌備之法。籌備應以若干年爲期，由教育部詳細籌畫，妥定辦法，年定進程，分期籌備。舉凡學齡兒童之調查，入學之督促，學校之設置，師資之造就，經費之籌集，無不按期備辦，依限觀成。另定官吏及自治機關辦學考成法，以寓獎勸。統由教育部規定妥協後，呈候施行。」

同年四月，教育部又根據上述各令而進一步公布了義務教育施行程序。其程序分二期：第一期擬辦事項爲頒布各項規程，暨調查各地教育現狀。第二期擬辦事項，約分地方及中央兩部關於地方的，有師資之培養，經費之籌集，學校之推廣；關於中央的，有核定各地呈報的辦法，並統籌全國義務教育進行之程限。這是中國政府對於義務教育作有系統的計劃之始。

民國四年七月，大總統以教令公布國民學校令，將初等小學校改爲國民學校，並將設置義務教育學校的責任付於自治區所。同時又頒布了地方學事通則，其最主要的目的便是要普及義務教育。國民學校令第二十三條規定：「兒童自滿六周歲之翌日始，至滿十三歲止，凡七年，爲學齡。」其所定義務教育期，則爲「兒童達學齡之日

後，以最初學年之始，爲就學始期；以國民學校畢業之時，爲就學終期。」當時把這事算做「學齡兒童之父母或其獲監人」的義務（見國民學校令第二十三條）可惜此令公布後，除吉林省會和長春兩地辦理稍有成效外，其餘各地，施行均不踴躍，幾乎將此令等諸廢紙。到民國七年時，山西省纔訂定全省施行義務教育規程，開始辦理義務教育；因其中規定分期進行的辦法，而官廳督促又復甚嚴，所以結果很好。截至民國九年，該省學生數目共有七十二萬九千八百零三八，約當全省人口千分之六十九。若以人口百分之十爲學齡兒童計算，則山西此時入學兒童數已當全數百分之六十九，其成績不可謂不佳了。

民國九年二月間，教育部會頒布分期籌辦義務教育計劃，通咨各省，按照計劃，擬定進行程序，呈部核准施行。其籌備計劃中規定依左列年限，於八年之內，全國一律普及。玆將分年進行程序錄左：

「民國十年，省城及通商口岸辦理完竣。

民國十一年，縣城及繁鎮辦理完竣。

民國十二年，五百戶以上鄉鎮辦理完竣。

民國十三年，三百戶以上市鎮辦理完竣。

民國十四年，三百戶以上市鄉辦理完竣。

民國十五年，一百戶以上村莊辦理完竣。

民國十七年，不及百戶之村莊辦理完竣。」

這次的計劃既經頒布之後，各省有對於義務教育加以籌議的，有已規定由省款補助地方辦理義務教育的。惟眞能明瞭它的重要，認爲國家根本大計，而比較切實地去實施一些的，則祇有山西一省。其餘各省區，均視爲具文，僅於奉到命令後，擬具一部計劃報部核定而已。

民國十三年，第九屆全國各省區教育會聯合會曾議決一促進義務教育計劃案，呈部實施。十四年，第十屆聯合會又決議了一催促各省區實施義務教育案，呈請教育部：「嚴令督催各省區最高教育行政機關，對於義務教育由十四年起一律着實辦理，明定懲獎辦法，隨時考核，以資鼓勵。」但這也都沒有效，各省區依然未着手來作。

民國十七年五月，中國大學院召集第一次全國教育會議，曾通過一厲行全國義務教育案。其中規定着：

「（一）行政：中央各省區各市縣，均設義務教育委員會襄助教育行政機關，計畫及促進義務教育。其各縣之已設有教育行政委員會者，亦得免設，但須任計劃及促進教育之責。

（二）經費：（1）地方，或指定專款，作爲義務教育經費，或規定地方全部收入百分之幾，作爲義務教育經費；（2）各省應籌款補助市縣義務教育；（3）中央應籌款補助各省義務教育。

（三）施行程序：（1）由大學院通令各省區，各特別市，切實制定推行義務教育計劃。至遲至十八年五月底止，呈報大學院。各省區並須轉飭各縣市，分別計劃，以期切實。（2）各地方失學兒童數，每兩年應減少百分之二十。（3）各省區每年須將推行義務教育成績，呈報大學院，由院彙集公布。並派人實地視察成績，以爲辦學人員考成根據。」

此議雖決，亦經擱置，未能發生何種效果。

民國十九年四月，教育部又召開第二次全國教育會議。在未開會之前，由教育方案編製委員會根據中國國民黨第三屆中央執行委員會第二次全體會議之決議案，分別製成各項方案。此方案經第二次全國教育會議修正通過，爲今後二十年間我國施行教育的具體計畫。此方案極爲詳盡，共十章，其第一章卽爲實施義務教育計畫。原案編製方針，主限期普及。

本計畫的目標，在使全國學齡兒童得受初級小學四年的教育。但對於不能繼續在學四年的兒童，得酌量變通在學期間，並得用補習學校或「自修制度」補足他們應受的義務教育。所謂「變通在學期間」例如放麥假，辦半日學校等。補習學校專爲不能入正式小學的兒童而設，補習二年等於正式小學一年；其功課相同，但每晚於教授兩小時外，須指定功課，令學生自修。至於「自修制度」則是把應學的課程，叫兒童在家裏自修，由學校定期考試，如能及格，可以免除其入學義務的一部份。

本計畫擬在五年裏完成全國訓練師資的機關；並且在同時期內開辦城市和鄉村義務教育試驗區各一千五百處（全國一千九百十五縣，每縣各設一處，貧瘠縣分得聯絡二縣以上合設一處，）使全國各重要縣分對於義務教育都可以開始作小規模的試驗。以後逐年推廣，到第二十年末，全國一律實施四年的義務教育。

其於培養師資，則規定每縣或聯合數縣設立一處鄉村師範學校，分三期開辦。從第三年，第四年，第五年起，分別成立五百所，在五年裏全國共設一千五百所，則在二十年之內，便可養成鄉村小學師資一百二十萬人。然後分

期設城市及鄉村義務教育試驗區，俾與訓練師資機關所供給之師資相應合。

實施義務教育全國須增教室一百萬間。全國一千九百十五縣，平均每縣須增教室五百餘間。因財政困難，地方上恐無力特建，所以不得不採用下列各種辦法：一、利用全國人民的家廟；二、利用學宮書院及其他公共場所；三、利用一切廟宇寺觀；四、獎勵私人捐助房屋或捐資建築校舍；五、由公家籌建一種極經濟而能耐久的校舍，並訂定一種簡單而適用的設備標準，供各地方採用。

至於舉辦義務教育所需經費甚鉅，應由財政當局另訂財政計畫，惟本方案亦附有今後二十年裏義務教育經費支出預算表。其中中央與省縣市分擔義務教育經費的辦法，因稅收還未劃分淸楚，所以不容易有精密的估計。惟計畫中假定第二年中央與省各半；從第三年起，義務教育經費由中央擔任百分之四十五，省擔任百分之十，地方擔任百分之四十五，並應竭力鼓勵私人興學，以減輕公家的擔負。

這部方案不可謂不詳盡周密了，但可惜在決議修正通過以後，因政局擾攘，未能正式令行全國，切實遵辦，便祇成了供政府採擇的方案，不能算做進行的計畫。所以直到如今，也沒有用全國力量來實施它。

三　現行的兩種補助義務教育辦法

自民國十九年第二屆全國教育會議通過改進全國教育方案後，其實施義務教育計畫並未得到實施的機會。而且關於這一方面的事業始終沒有多少進步，不過各省區仍舊辦理普通小學而已。所謂義務教育委員會一

類的機關，雖然有許多省分，如福建，如河北，已經組織成立（中央的義務教育委員會，在十七年九月大學院時代即已成立，）但是因政治不穩定，經費不充裕，大抵均無何等成績可言。在教育部方面，的確對這問題很注意，亦以力量所限，無大結果。現在欲辦義務教育，應先知中央關於義務教育的計劃和現行法令，以便有所遵循。

教育部因知辦理全國義務教育，限期普及，恐非中國現在的人力財力所能辦到；而且環境是否允許這樣做也頗成問題。所以不能不謀其他補救的辦法。民國二十年四月二十九日，教育部鑒於各省鄉村校數較少，學額又多不足；繁盛都市，則以就學者衆，學校雖較鄉村爲多，仍不能容納多數之學齡兒童，適與鄉村情形相反，爲力謀補救起見，特製定鄉村小學充實學額辦法，及繁盛都市推廣小學教育辦法兩種，令發各省市遵照辦理。此二辦法之目的，都是欲在政治未上軌道而經費不充足的時期，於無辦法中做一點「慰情聊勝無」的補救工作。假定全國都能切實奉行，雖仍距普及的程度尚遠，而於義務教育之進行却有相當助力。茲將兩辦法之內容，一一分述如次。

鄉村小學充實兒童學額辦法共九條。其中規定鄉村小學兒童名額，除有特殊情形，經主管教育行政機關許可者外，每一教室不得少於二十五人。其名額不足者，應設法補充之。在此種學額不足之鄉村小學，其附近一公里內不得另設招收九週歲以上兒童之私塾；其有設塾影響於學校招生者，得由校長呈請主管教育行政機關勒令停閉之。凡二所以上之鄉村小學校舍隣近而學額均無法補足者，主管教育行政機關得酌量合併學校或學級。鄉村小學校長教員，均應勸導附近人民迅速遣送已屆學齡之兒童入學。至招生時，爲應付特殊環境起見，得由校長商請校外熱心教育人士爲本校義務招生委員，調查本校四周一公里內之學齡兒童，并督促其入學。鄉村小學爲

減輕人民負擔使其子女易於入學起見，應多設免費學額；并得由主管教育行政機關酌給書籍用品，或購辦書籍用品以供貧苦兒童借用。鄉村農家子弟在農忙時，往往須幫助家庭從事農田上的工作，故鄉村小學爲顧全此節起見，得縮減暑假或年假日期，酌放農忙假，其時期由各地方教育行政機關規定之。又鄉村小學爲予十歲以上失學兒童以補習機會，應酌設補習班。這種辦法可謂詳盡了，但如有不適宜於某一地方情形時，仍得由該地方教育行政機關另定辦法，呈請主管教育行政機關核准，并彙報教育部備案。

繁盛都市推廣小學教育辦法共十八條。其重要之點如次：繁盛都市教育行政機關，應就本市發展狀況及改造趨勢，擬具推廣小學教育辦法，請由主管政府核定，納入於整個的建設計劃中；并得按照計劃所定，呈請主管政府核准，收用官荒，或收買民地，作爲建設該市小學之基礎。關於籌備校舍，其辦法有二：（一）請主管政府勸令建築大宗市房之私人，於建築之時，依照小學校舍建築最低限度標準建築小學校舍，以便公私立小學賃用。此種私人建築以每滿五十戶建築小學教舍一教室爲原則。至於校舍建築最低限度標準應由各該市教育行政機關擬訂，會同工務機關，呈經主管政府核定後，彙送教育部備案。（二）校舍如不敷用而又不及建築或無力建築者，得商借廟宇，公所，宗祠等之餘屋供用。都市興辦小學教育之經費，應由各都市教育行政機關，參照下列各辦法寬籌之：甲、整理現有教育經費，剔除中飽，撙節浮濫；乙、減縮本機關政費；丙、中等以上學校已設而不甚需要者，得酌量收束或縮小，逐漸減削其經費；丁、呈請主管政府指撥底款；戊、酌量兒童家庭能力，增收學費；己、其他。現有小學每級兒童名額得擴充至五十人，以廣收容。其名額不足之學級，應酌量採用複式或二部編制；兩校以上名額不足之學級

可合併者，得合併之。現有小學幼稚園及低年級，應酌採上下午半日制，以期多收學齡兒童。關於調劑各學兒童數，所定辦法有四：一、現有小學兒童，應由主管教育行政機關，依全都市學區，就入學兒童住址分別支配於一區內各小學。勿任家近甲校之兒童往乙校肄業；或家近乙校之兒童往甲校肄業；幷應調劑各校兒童數，勿使有多少不均之弊。二、小學招收新生，得由教育行政機關會同各學區小學教員組織招生委員會，主持兒童入學試驗，將收錄者平均分配於各小學。三、現有小學於招收新生時，得於正取之外，定有備取名額，在開學兩個月內，遇有正取生缺額時，應隨時遞補。四、現有小學在學期開始後未逾半學期時，各級如有缺額，遇有投考插班者，仍應酌量收錄。增加小學，若全由政府籌款興辦，在目前經濟狀況下甚爲不易，故有他種補救辦法四項：一、現有市內公私立中學，應鼓勵其節省費用，附設小學；二、勸導各商幫各公會等，擔認捐款，興辦私立小學；三、獎勵私人興辦小學；四、整頓境內私塾訓練塾師，改良私塾爲代用小學。各都市教育行政機關應依照本辦法，擬具較詳備之辦法，呈由主管政府核准，幷彙送教育部備案。

這兩種辦法頒布後，各省市區及縣市均紛紛擬訂較此更爲詳明切實的單行辦法，呈到各該管教育行政機關核准備案，以便實施。但恐怕仍是應付公事，不能認眞辦理，其效果如何亦可想而知了。

四　現行的義務教育制度與法令

民國二十年六月一日，中國國民黨遵照孫中山先生之遺囑所召集之國民會議，通過了一部訓政時期約法，

其第五章國民教育中之第五十條說：「已達學齡之兒童應一律受義務教育，其詳以法律定之。」卽在國民黨政綱中，亦有「厲行教育普及」之規定。可見現在黨國對於義務教育之注意了。

到了民國二十一年六月二十五日，教育部感於國難之日亟，以爲必須從辦理義務教育下手，方能將全國人民之知識提高，成爲健全份子，於是制定了兩種極重要的義務教育辦法，頒行全國。此兩辦法以教育部第四六七二號訓令公布，一爲短期義務教育實施辦法，共二十四條；一爲第一期實施義務教育辦法大綱，共二十三條。原訓令對於此兩辦法解釋頗爲明瞭，茲摘錄於左：

「……顧二十餘年來，提倡進行，不謂不力，其年限惟以初級小學四年爲準，亦不謂不簡單易行。然，徵諸事實，十八年度全國初等教育統計，入學兒童僅佔學齡兒童百分之十七，距教育普及之期，夐乎尙遠。其所以經時久用力多而獲效甚鮮者，則以四年義務教育所需經費以萬萬計，所需教員以百萬計，猶與國家財力及現有師資之實際狀況，相差太鉅。

「本部受命黨國，急圖義務教育之實施，爲適應環境推行便利起見，特訂定短期義務教育實施辦法及第一期實施義務教育辦法大綱兩種。前者謂以一年爲期，用以教育十足歲至十六足歲之年長失學兒童，故名短期義務教育；後者仍以四年爲期，與向所提倡進行者，初無二致。兩辦法同時頒發，俾各省縣市及行政院直轄市區，各按其經費師資之多寡，同時並舉，或先辦短期義務教育，以期速效。

「論經費，短期義務教育以一教員於上下午晚間分數年長失學兒童三班，各予以兩小時之教育。以每班四

十八人計，一年得畢業兒童百二十八人，與以三個教員對初級小學兒童二班，予以全日之教育，亦以每班四十八人計，四年得畢業兒童八十八人者相較其所需經費之多寡，不啻一與十八之比也。論師資，短期義務教育其課程僅爲識字及淺易算術，教學至易，稍知書算者優爲之，與初級小學課程繁複，教學不易，非曾受師範專業訓練不能勝任者相較，其物色師資之難易，又不可同日而語也。經費既省，師資亦易得，程度雖淺，而欲求普及，自非難事。

「其限於財力僅辦短期義務教育之區，十足歲以下之學齡兒童，雖不能增加其入學機會，然以現時國民經濟力之薄弱，能遣子弟受滿四年義務教育者，不過十之一二；縱令初級小學林立，彼等因皆無力入學者也。況年齡較長，學習能力較富，一年之效果，有時或竟與六歲入學受四年教育者，相差無幾。果能實施短期義務教育，俾全國所有十足歲以上之失學兒童，人人得受一年之教育，其增加國民程度效率之大，更不待言。」

教育部於令發此兩種辦法時，即嚴令各省市區教育行政機關自二十一年度起，參酌地方情形，切實遵照辦理。其不能同時並辦第一期實施義務教育者，應儘先遵照短期義務教育辦法辦理。幷須於文到一月內，擬具具體計劃，呈報備案。

短期義務教育之實施，以鄉鎮坊公所爲主體。省市行政區特別區及縣市區爲試驗與示範起見，應指定相當地點，設短期義務教育實驗區，儘先辦理短期義務教育。施行短期義務教育之機關爲特設之短期小學，或小學及改良私塾內添設之短期小學班。凡各機關團體及私人，均有提倡或設立短期小學或短期小學班之義務。所有在短期義務教育實驗區內年滿十足歲至十六足歲之年長失學兒童，均應入短期小學或短期小學班，補受短期義

務教育。

實施短期義務教育所需經費，以就地籌措爲原則。如遇地方經費困難時，得呈請上級機關補助；但以不超過二分之一爲限。其由省市區與縣市區等各機關設立者，所需經費，由各機關編入教育經費預算項下。短期小學之校舍，應充分利用寺廟善堂公所宗祠，及各種機關等公共場所，或借用場廠商店及私人住宅之餘屋。短期小學及短期小學班均免收學費，所有書籍及學用品，亦以學校供給爲原則。

短期小學或短期小學班，以識字爲目的，其課程設國語一種，并注重注音符號，其內容包括史地、公民、算術、自然等常識。另定有課程標準，亦由教育部於六月二十九日以第四八一零號訓令公布。凡教員不明注音符號者，得暫免教授此科。其課程標準之目標有七：一、提高固有道德之躬行實踐，養成自重自信之國民，以期恢復民族精神；二、授以地方自治常識及練習四權運用，以期擴張民權運動；三、增進日常生活之生產分配及計算能力，養成民生觀念；四、使知自然界現象，社會概況及世界趨勢；五、認識一千六百個字，并能閱讀以一千六百個字所編成的平易語體文；六、練習寫信日記等語體文字之寫作；七、運用注音符號以爲閱讀淺易語體文字之助。短期小學或短期小學班，採用分班教學制（上午，上午，夜間）每日授課二小時（每時以六十分鐘計算）修業年限一年，每年至少以上課二百七十日計算（五百四十小時。）

短期小學或短期小學班每班學額以四十人爲限。凡年長失學兒童均應強迫入學。其身體不健全者，得緩學或免學。所有強迫或緩學免學辦法，暫由主管教育行政機關酌量地方情形分別規定，均呈請上級教育行政機關

備案。年長失學兒童應由地方自治機關會同公安局人員於每學期開學前二個月調查完竣，彙報省市教育行政機關查考；彼等幷應會同當地士紳父老負責督令入學。縣市長及公安局長均有協助實施短期義務教育之責任；其有不加協助或反阻撓者，應分別情節輕重予以懲處。其辦法由省教育廳規定，提出省政府會議決定，咨請教育內政兩部備案施行。

短期小學校長，應由主管教育行政機關或設立者聘任，幷呈報上級教育行政機關備案。其教職員，除聘請合格人員外，應充分利用下列人員：一、當地師範學校或鄉村師範學校已屆實習之師範生；二、已受相當訓練，可爲代用教員之私塾教師；三、當地公務人員；四、當地具有相當程度之人員；五、志願擔任教員幷盡義務者。短期小學班附設於小學或私塾者，應儘量利用原有小學及私塾之教員塾師。其私人團體或私人設立短期小學或短期小學班，及志願擔任短期小學或短期小學班之教員者，應由當地教育行政機關特別獎勵之；其獎勵辦法由各地主管教育行政機關另定之。短期小學或短期小學班之教員，以每人擔任三班爲原則；短期小學班之教員，如由小學教員或私塾塾師兼任者，每人擔任一班或兩班。短期小學設三班者，設校長兼校員一人，辦四班至六班者，設校長兼教員一人，教員或兼任教員一人，或助教一人；餘類推。

短期義務教育之成績考核辦法，由省市區教育行政機關規定辦法，呈請教育部備案施行。凡有特殊情形之處，一時不能實施短期義務教育者，得呈請上級機關核准展緩，彙轉教育部備案。其餘凡舉辦之縣市，均須擬具實施計劃，由主管教育行政機關核定後，呈請教育廳復核，幷轉呈教育部備案；在行政院直轄市行政區特別區，逕呈

教育部備案。所有上述辦法，由教育部公布施行，至全國小學教育普及時卽行廢止。

至於永久的義務教育事業，自然還得按部就班，長期去做，所以同時又有第一期實施義務教育辦法大綱之頒布。其中規定義務教育之實施，以民國二十一年八月起至二十四年七月止爲第一期。在此期內，全國各縣市及行政區特別區應指定城市及鄉村各設一區或數區爲義務教育實驗區，實施義務教育；是項實驗區收容兒童總數，至少應佔全縣市區失學兒童十分之一。這既是第一期，當然接着便應當有第二，第三，第四，……以至於若干期，到全國普及了義務教育爲止。故第二期實施義務教育辦法，仍由教育部另定之。

省教育廳爲試驗推行義務教育辦法，幷爲各縣示範起見，應指定相當地點設義務教育實驗區，城市及鄉村至少各設一區，其經費由省教育經費項下開支。實驗區應由主管教育行政機關指定辦初等教育著有成績之職員，辦理下列各事項：一、擬具本區義務教育實施計劃；二、宣傳義務教育之意義及其關係；三、籌設小學；四、編製本區內推行義務教育預算；五、會同公安局調查區內失學兒童，幷督促其就學；六、督導區內改良私塾，幷獎勵改良之私塾，改爲小學或代用小學。各縣市義務教育之實施計劃及實驗區地圖，由主管教育行政機關核定後，呈請教育廳復核，並轉呈教育部備案；在行政院直轄市、行政區、特別區，逕呈教育部備案。實驗區地點應擇人口較多，交通較便之所；設有師範學校或鄉村師範學校之地，幷應充分利用之。

第一期實施義務教育所需經費，以就地籌措爲原則。其籌措辦法有五：一、由主管教育行政機關遵照行政院所公布地方教育經費保障辦法之規定，切實整頓現有教育經費，卽將整理徵收之款，提出半數以上，專作第一期

實施義務教育之用；二、由主管教育行政機關遵照教育部所公布之繁盛都市推廣小學教育辦法第六項甲乙丙各款之規定，寬籌經費，作爲義務教育之用；三、主管政府就現有各種營業稅中畫撥若干，作爲義務教育經費；四、義務教育區內地方公款，由主管政府酌定成數，撥作義務教育經費；五、勸募私人捐助。縣市辦理第一期實施義務教育確有相當成績者，得向省政府呈請補助經費。

義務教育實驗小學校舍，除新建築外，得充分利用或借用下列各種房屋：一、寺廟，善堂，公所；二、教育機關；三、宗祠餘屋。校舍之使用應力求經濟，在晝間天晴時，幷應充分利用露天之場地。實驗區得指定已改善之私塾作爲代用小學。

義務教育實驗區小學制度，得視地方情形，採用下列各種辦法：一、全日制——招收學齡兒童，多級或單級教學，修業年限均四年；二、半日制——招收學齡兒童，上下午分班教學，將全日課程緊縮於半日中修習之，亦均四年畢業；三、分班補習制——招收不能入一二兩項之兒童，每兩小時（日間或夜間）分班教學，至少修習滿二千八百小時，作爲修業終了。

實驗區小學課程應以部定小學課程標準爲標準；其有特別情形者，得由省或市區教育行政機關另定「小學簡易課程標準」，呈請教育部核准施行。簡易課程標準，得視地方情形，僅授國語，算術，常識，體育等科；減少圖畫，音樂，勞作等學習時間；並得按照兒童生活，定爲生活單元之課程綱要。其教材應由主管教育行政機關預先支配選定，以節省教員編選時間。

實驗區所設小學除聘任合格人員爲教職員外，得充分利用下列人員爲教員或助教員：一、當地師範學校或鄉村師範學校已屆實習時期之師範生；二、已受相當訓練可爲代用教員之私塾教師。每教員每週擔任教學時間平均不得少於二十一小時；並須規定辦公時間，每日以六小時工作爲原則。至於教員之待遇，如地方財力充裕，應酌量提高。

我國小學規程規定小學入學年齡爲六足歲；但在實驗區內因地方關係，得展至七足歲至九足歲。凡區內學齡兒童均應強迫入學；其不健全者得緩學或免學。強迫及緩學免學辦法，暫由省或市區教育行政機關規定，呈請教育部備案。

關於縣市長及公安局長協助實施義務教育之責任，及對於不加協助或反阻撓者之懲處辦法，與夫義務教育實驗成績考核辦法，均與短期義務教育實施辦法中所規定者相同。

凡縣市區由教育部指定或自願提前完成義務教育者，其實施義務教育之期限，不受本辦法之拘束。至於有特殊情形之縣，不能在規定期內如期設置義務教育實驗區者，得呈請教育廳查明轉呈教育部核准展緩。

因上述二辦法公布後，教育部督促甚嚴，各省市尙知注意，大半均已擬具詳細計劃，呈請核准施行。同時，教育部又編輯短期小學課本，印行分發，俾各省市翻印應用。

第六章　學校教育制度

一　無系統的學校教育時期

清代自同治以後，因對外關係，需要繙譯及辦理洋務人才，故設「同文館」；因需要製造機器及建築船政人才，故設機器及船政學堂；因需要創興海軍及訓練陸軍人才，故設水師及陸師學堂。當時開辦各種學校，皆係應一時之需要，故其入學程度，修業年限，及課程標準等，皆無一定，均視臨時需要的程度爲準。至於普通教育，則根本尙未萌芽，此種情形一直延至「甲午」（光緒二十年，西曆一八九四年）年間，猶未大變。

但自「甲午」以後，學校漸多，故學校教育亦漸趨於系統化，稍稍有制度可循；惟太半仍係主張，而少有見諸實際者。且其主張仍多不成系統，不過漸由昔日之「一段制度」而入於「多段制度」而已。

光緒二十一年，盛宣懷創設天津中西學堂，擬有天津頭二等學堂章程，由當時北洋大臣王文韶奏准施行。其中分「頭等學堂」與「二等學堂」兩級，各以四年卒業。「二等學堂即外國所謂小學堂，西學之根柢皆從此起。一凡欲入二等學堂之學生，自十三歲起至十五歲止，按其年歲，考其讀過四書，並通一二經，文理稍順者，酌量收錄；十三歲以下，十五歲以上者，俱不收入。二等學堂之學生，照章須習西文四年，方能挑入頭等學堂。無論頭二等學堂均

有華教員及洋教習。大約二等學堂所學功課，以英文爲主；頭等學堂所學功課，則以各種實用科學，如工程、礦務、機器、律例、電學……等爲主。而兩等則均兼習漢學，惟不做八股試帖，專做策論，以備考試實在學問經濟而已。

次年，孫家鼐於議覆開辦京師大學堂摺中主張小學與大學兩段：「小學堂之學生數年後中西各學俱通，升入大學堂。」同年李端棻奏請推廣學校，則主張學校分三級：（一）自京師以及各省府州縣皆設學堂。府州縣學選民間俊秀子弟年十二至二十者入學。其諸生以上欲學者聽之。學中課程，誦四書通鑑小學等書，而輔之以各國語言文字及算學天文地理之粗淺者，萬國古史近事之簡明者，格致理之平易者，以三年爲期。（二）省學選諸生年二十五以下者入學，其舉人以上欲學者聽之。學中課程，誦經史子及國朝掌故諸書，而輔之以天文、輿地、算學、格致、製造、農、商、兵、礦、時事、交涉等學，以三年爲期。（三）京師大學選舉貢監年三十以下者入學，其京官願學者聽之。學中課程，一如省學，惟益加專精，各執一門，不遷其業，以三年爲期。其省學大學所課門目繁多，可分齋講習，等其榮途，一歸科第；予以出身，一如常官。

光緒二十四年（一八九八年）五月，總理衙門與軍機大臣會奏遵籌開辦京師大學堂摺，附有京師大學堂章程，旋經諭准公布。按照章程第四章學成出身例之規定，擬令各省繼設學堂，並變通科舉，使出此途，以勵人才而開風氣。原文有言：

「本年正月初七日上諭，已有各省學堂「經濟科舉人」「經濟科貢士」各名號，令擬通飭各省上自省會下及府州縣，皆須一年內設立學堂。府州縣謂之小學，省會謂之中學，京師謂之大學。由小學卒業領有文憑者，作

爲經濟生員，升入中學；由中學卒業領有文憑者，作爲進士，引見授官。既得舉人者，可以充各處學堂教習之職；既得進士者，就其專門，各因所長授以職事，以佐新政。……京師大學堂多有已經授職之人員，其卒業後應如何破格擢用之處，出自聖裁。其各省中學堂生，如有已經中式舉人者，其卒業升入大學堂之時，亦即可作爲進士，與大學堂中已經授職之人員一體相待。」

可見這時已將學校教育分爲小學，中學，大學三個階段（在大學堂中更附設「師範齋」以造就師資，）使學生逐段升學。此時大學堂並無特殊目的，頗有造就普通人才之意。

在形式上，此刻雖然好像由一段制度逐段進入多段制度，但其實際仍不失昔日一段制度之精神。且學生係民間俊秀子弟，而非一般國民，故仍爲人才教育，而非國民教育。此期可稱爲「無系統的學校教育時期。」

二　學校教育系統成立時期

（甲）欽定學堂章程

自「庚子」年（光緒二十六年，即西曆一九〇〇年）以後，中國的學校教育已漸入於有系統的時期。本來自「甲午」中日戰後，國家元氣大失，朝野志士漸悟學校教育對於國家關係之重要，康有爲梁啓超輩又亟力提倡興學，輿論頗加援助，政府遂大受其影響。光緒二十四年（即「戊戌」年）清德宗下「定國是興學堂」之上諭，由總理衙門及軍機大臣等擬具京師大學堂章程八章五十二條。章程入奏後，又派大學士孫家鼐爲管學大臣，

對於原擬章程，略加變通。

是年五月間，又下詔開辦中小學堂，將各省府廳州縣的大小書院一律改爲兼習中西學的學校。以省會的大書院爲「高等學」，郡城的書院爲「中等學」，州縣的書院爲「小學」，都頒給京師大學堂章程，令仿照辦理。即地方捐辦的義學社學，亦令中西兼習，以廣造就。所有中小學應讀書籍，均由官設書局編譯頒行。於是京外各處學堂蔚起，隱然成一系統，中國方有普通教育意義的新式學制，而不僅是從前專以造就實用人材爲唯一目的的學校。不幸，八月之政變（即史稱「戊戌政變」）突起，德宗幽囚，康梁逃亡，新政一概停止，學堂隨而衰微，此將要次第施行之新學制亦受一頓挫，劃然中斷。

「庚子」之變，朝野益感國力衰微，非西人之敵。亂平以後，西太后擕德宗回鑾北京，知閉關自守非常久之策，於是新政又有復活之勢，而振興學校尤爲舉國上下所共有之決心。山東巡撫袁世凱首倡其議，定學堂選舉鼓勵章程及大學堂章程，通行各省仿辦。未幾，清廷派張百熙爲管學大臣，着妥議學堂章程。張奉命後，奏擬章程，頗爲詳盡，經於光緒二十七年（一九〇一年）十二月，下詔頒行，是爲欽定學堂章程。自此，學校系統遂以暫定。

此次學制共分六個階段：一、蒙學堂，二、尋常小學堂，三、高等小學堂，四、中學堂，五、高等學堂，六、大學堂。兒童五歲爲入學年齡。先入蒙養學堂，四年畢業，等於後日之初等小學；繼入尋常小學堂，修業年限定爲三年是爲義務教育期。蒙學堂以改良私塾爲宗旨，課程有修身、字課、習字、讀經、史學、輿地、算學、體操八科。得徵收學費，每人每月不得過三角。小學堂則以教授道德知識及一切有益身心之事爲宗旨。高等與尋常二級各爲三年畢業，尋

常小學堂功課有修身、讀經、作文、習字、史學、輿地、算術、體操；高等小學堂則於以上各科外，又有讀古文辭、理科、圖畫，或加一二農、工、商實業科目而除去古文辭。學額每校以五百人爲限，每班不得過六十人。不收學費。此尋常小學堂相當於舊制高等小學而高等小學堂則相當於現在之初級中學，惟年限不盡同耳。

高等小學堂畢業後，再入中學堂。中學堂修業四年，爲高等學堂的預備學堂，以府治設置爲標準。中學堂自第三年起得設實業科，以便卒業後可入高等專門實業學堂，與後日之高級中學分科制蓋頗相似。其課程爲修身、讀經、算學、詞章、中外史學、中外輿地、外國文、圖畫、博物、物理、化學、體操。每校學額以八百人爲限，每班不得過五十人。在五年內，官立中學堂暫不收費。

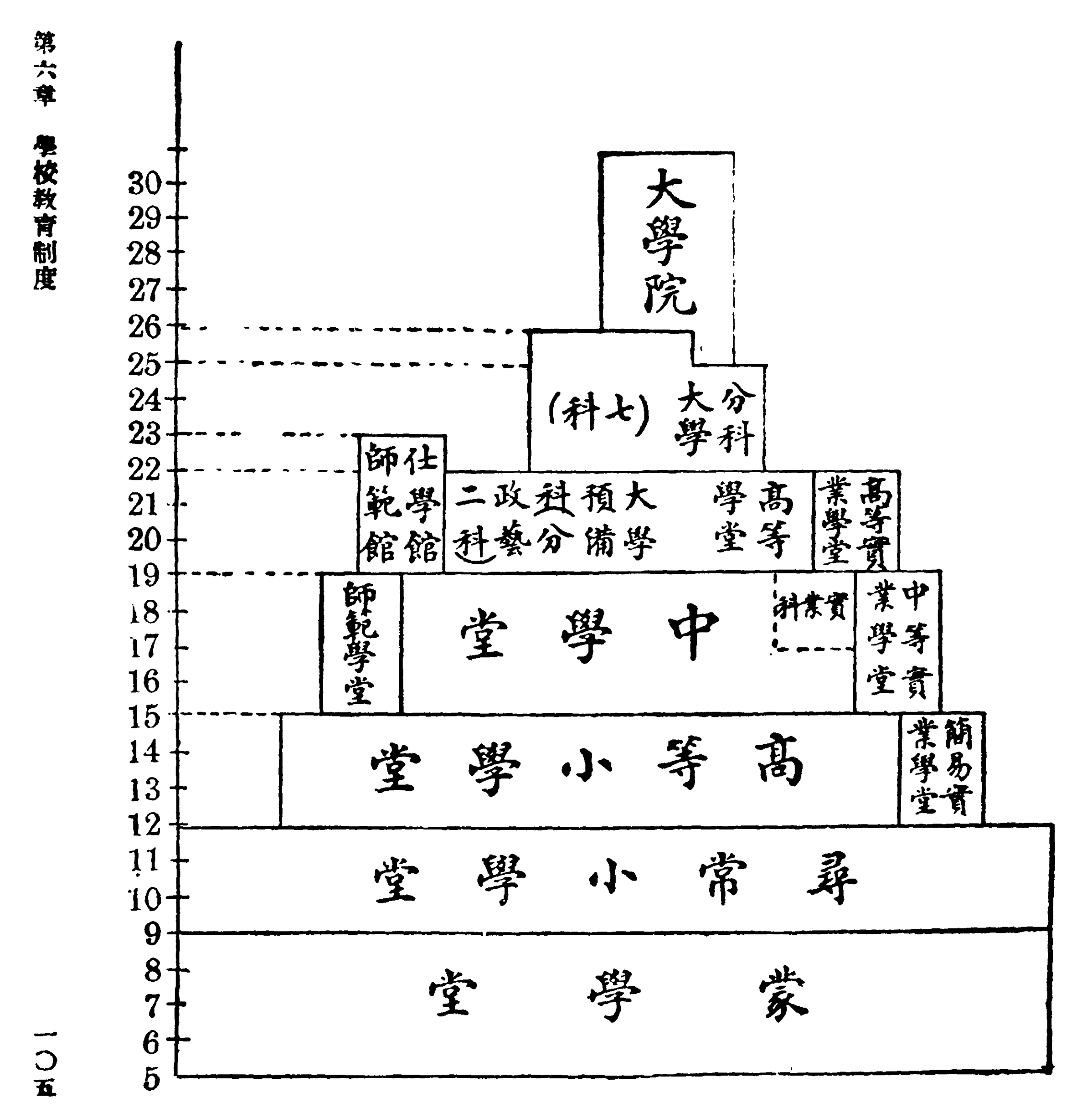
中學堂畢業後升入高等學堂，爲將來再入分科大學之預備，與京師大學預備科性質相同，以省會設置爲標準。修業期限爲三年。課程分政、藝兩科。政科爲倫理、經學、諸子、詞章、算學、中外史學、中外輿地、外國文、物理、名學、法學、理財學、體操。藝科爲倫理、中外史學、外國文、算學、物理學、化學、動植物學、地質及礦產學、圖畫、體操。所用課本，除京師編譯局印行者外，如自編講義，須經京師大學堂審定。每校學額定八百人以上，每班四十人。初設立時，暫不收費。

京師大學堂可分三個階段：（一）大學預備科，與前述之高等學堂同爲升入分科大學之預備，課程及修業年限亦同。（二）大學專門分科，即所謂分科大學，修業期限三年至四年。共分七科：一、政治科——分政治學、法律學兩目；二、文學科——分經學、史學、理學、諸子學、掌故學、詞章學、外國語言文字學等七目；三、格致科——分天文學、地質學、高等算學、化學、物理學、動植物學等六目；四、農業科——分農藝學、農業化學、林學、獸醫學等四目；五、工藝科

——分土木工學、機器工學、造船學、造兵器學、電器工學、建築學、應用化學、採礦冶金學等八目；六、商業科——分簿計學、產業製造學、商業語言學、商法學、商業史學、商業地理學等六目；七、醫術科——分醫學、藥學兩目。（三）大學院，不定年限。凡由大學預備科畢業者，可升入分科大學；由分科大學畢業而仍欲繼續研究專門學問者，則升入大學院。京師大學堂學額，專門分科無定額，預備科二百名，速成科三百名，共五百名。

與上述各級學校平行的，尚有許多實用的學校，以便救濟那些無力升學或願習專門職業者。與高等小學堂平行的有簡易實業學堂，分農、工、商三科，以容納不入高等小學堂之尋常小學堂卒業生。與中學堂平行者有師範學堂，以造就小學教習，其課程較中學堂每星期減去外國文三小時，另加教育學及教授法三小時。又有中等農、工、商實業學堂，其年限亦爲四年。這都是容納不入普通中學堂之高小卒業生的學校。與高等學堂平行者，有高等實業學堂（分農、工、商、醫四科）以容納卒業於實業科的中學生；其設置應度量地方之需要。又得附設「仕學館」及「師範館」（年限均爲四年，較普通高等學堂多一年。）仕學館爲由中學堂畢業者入之，其課程有算學、博物、物理、外國文、輿地、史學、掌故、理財學、交涉學、法律學、政治學。師範館爲由師範學堂畢業者入之，其課程有倫理、經學、教育學、習字、作文、算學、中外史學、中外輿地、博物、物理、化學、外國文、圖畫、體操。

此次學制之特點有三：第一，教學機關與行政機關合爲一體。京師大學堂兼有統轄指揮全國教育之權；其他學堂亦各以等級負教育行政責任；上級學堂對於下級學堂有覆試學生，給予獎勵，及監察指揮之權；下級學堂對於上級學堂，有報告及受指揮監察之責。各省府州縣學堂訓章應由大學堂總教習總辦擬定，請旨頒行；官立小學



欽定學堂章程學制系統圖

(全部二十年或二十一年)

堂對於蒙學堂亦有規定課程稽查成績之權。第二，此時學制對於女子教育並無規定，因社會上尚認爲「少年女子斷不宜令其結隊入學游行市上；且不宜多讀西書，誤學外國習俗，致開自行擇配，及漸長蔑視父母之風。」第三，無補習教育之規定。

又當時科舉尚未廢除，學校出身亦給以科第。凡高等小學堂卒業，覆考如格者，給予附生；中學堂卒業，覆考如格者，給予貢生；高等學堂卒業，覆考如格者，賞給舉人；大學分科卒業，覆考如格者，賞給進士。同時對於科舉出身的人員，亦定有變通辦法：凡進士得歸仕學館，舉人得選入高等學堂，貢生得入中學堂，附生得入小學堂。

茲將當時學制以系統圖示之如上：

（乙）奏定學堂章程

欽定學堂章程頒行未久，清政府忽於光緒二十九年（一九〇三年）正月間，命蒙古旗人榮慶會同張百熙管理大學堂事宜；兩人各爭勢力，遂又推翻欽定章程。欽定章程固屬不甚完備，但其內幕，則實由於榮張暗鬭，影響及於學制。是年閏五月，清廷加派張之洞會同辦理，幷將既辦之大學堂章程亦一律釐定，詳細具奏，務期推行無弊。於是張等彙訂四編，回奏，旋於是年十二月奉准，頒布全國，是爲奏定學堂章程。

奏定學堂章程頗有補欽定章程未備之處，其重要之點有三：一、刪去蒙養學堂，另定蒙養院章程；二、詳訂師範學堂章程；三、詳訂農、工、商、實業學堂章程。

此制定蒙養院招收未達入學年齡之兒童，相當於以後的幼稚園，爲保育三歲以上至七歲幼兒之所，附設於

「育嬰堂」及「敬節堂」內。兒童留院，每日不得過四小時。不收學費。學齡定爲六歲。自六歲起，學校共分五級：初等教育一段分「初等小學堂」與「高等小學堂」二級；初等五年，高等四年。次爲「中學堂」五年卒業。再次爲「高等學堂」或「大學預科」，其修業期限均爲三年。最後爲「分科大學」或三年畢業，或四年畢業，各以其科目性質而異；分八科，較欽定章程增「經學科」（其課程分十一門：周易、尙書、毛詩、春秋左傳、春秋三傳、周禮、儀禮、禮記、論語、孟子、理學；分經學習，一如西漢的博士制。）如大學畢業仍欲升學時，照章程之規定，尙有所謂「通儒院」卽後日之研究院，無定期。全部共二十年或二十一年，兒童自六歲入初等小學堂至分科大學畢業，須二十六歲至二十七歲。

與上述各級學校平行者，卽各級實業學堂與師範學堂是也。

以實業學堂言，其種類分爲「農業」「工業」「商業」及「商船」數種；而水產學堂屬於農業，藝徒學堂屬於工業。各種實業學堂分爲三級：初等、中等、高等是也。而實業補習學堂及藝徒學堂，則均附設於中小學堂，不在各學堂程度以內。茲再分別述之：（一）與初等小學堂平行者，有「藝徒學堂」，其修業期限爲半年至四年不等。所習課程，除普通科目外，不限定何種工業科目，須斟酌地方情形，擇其合宜者教授之。（二）與高等小學堂平行者，有實業補習普通學堂，三年卒業；有初等農、商、實業學堂，其修業期間爲二年或三年。初等農業學堂的學科分普通科與實習科，實習科又有農藝、蠶業、林業、獸醫四科。初等商業學堂不分科；商船學堂則分航海與機輪二科。惟初等實業學堂無工科，祇有與初等小學堂平行之藝徒學堂而已。（三）與中學堂平行者，有中等農、工、商實業學堂，

四年畢業，其中第一年爲預科。中等農業學堂本科分爲農業、蠶業、林業、獸醫業、及水產五科。中等工業學堂本科分爲土木工、金工、造船、電氣、木工、鑛業、染織、窰業、漆工、圖稿繪畫十科。中等商業與商船學堂的分科情形與初等同。中等實業學堂並得設專攻科，其程度與高等學堂相當。（四）與高等學堂及大學預科平行者，有高等農、工、商實業學堂，預科一年，本科三年。高等農業學堂本科分爲農學、森林、獸醫學三科；如在墾荒地方，更可設土木工科。高等工業學堂本科分爲應用化學、染色、機織、建築、窰業、機器、電器、電氣化學、土木、鑛業、造船、漆工、圖稿繪畫十三科。高等商業學堂本科亦不分科；高等商船學堂本科分科與初等者同。

以師範學堂言，共分三種：（一）初級師範學堂與中學堂平行，五年畢業，以造就初高等小學堂的教員爲宗旨。課程爲修身、讀經及講經、中國文學、教育學、歷史、地理、算學、博物、物理及化學、習字、圖畫、體操。於正科外，附設「簡易科」，一年畢業。（二）優級師範學堂與高等學堂平行，以造就初級師範學堂及中學堂的教育管理員爲宗旨。學科分爲三：一、公共科（一年）；二、分類科（三年）；三、加習科。公共科所以補充中學課程，爲本科的預備。加習科於分類科外，擇習與教育有關的數科，以資深造。分類科分學科爲四類：第一類以中國文學及外國語言爲主；第二類以地理歷史爲主；第三類以數理化學爲主；第四類以博物生理爲主，其性質等於現在學校的分院或分系。（三）實業教員講習所亦與高等學堂平行，以造就各實業學堂、實業補習普通學堂及藝徒學堂的教員爲宗旨。分爲農、工、商三類。農業及商業教員講習所二年卒業。工業教員講習所又分爲完全科與簡易科。完全科三年卒業，分金工、木工、染織、窰業、應用化學、工業圖様六科。簡易科一年卒業，亦分金工、木工、染色、機織、陶器、漆工六科。各種科

目有必修科及隨意科，隨意科由學生任擇一二種學習。又凡師範學堂均於教育學科內，增人教授實地練習，規定優級師範附設附屬中學堂及小學堂，初級師範附設附屬小學堂，以爲練習的場所。

此時當局對於各級學校所認定之意義，可於張等所編學務綱要中大小各學堂各有取義一節見之。爰照錄於左：

「大小學堂，理原一貫，惟各學堂各有取義。家庭教育、蒙養院、初等小學堂，意在使全國之民，無論貧富貴賤，皆能淑性知禮，化爲良善。高等小學堂、普通中學堂，意在使入此學者通曉四民皆應必知之要端，仕進者有進學之階梯，改業者有謀生之智能。高等學堂、大學堂，意在講求國政民事各種專門之學，爲國家儲養任用之人才。通儒院意在硏究專門精深之義蘊，俾能自悟新理，自創新法，爲全國學業力求進步之方；並設立中國舊學專門，爲保存古學古書之地。實業學堂意在使全國人民具有各種謀生之才智技藝，以爲富民富國之本。……師範學堂意在使全國中小學堂各有師資。……」

在此正式學校系統以外，還有譯學館（卽方言學堂），其地位與高等學堂等，但係五年畢業，蓋同於後日之專門學校者也。「譯學館意在通曉各國語文，俾能自讀外國之書，一以儲交涉之才；一以備各學校教習各國語文之選，免致永遠仰給外國教師。又有進士館，三年畢業，「意在使已經得第入官者，通知各種實學大要，以應濟時急需。」

又此次學制中規定課程，特別注重經學。學務綱要中有「中小學堂宜注重讀經以存聖教」一節，原文曰：「外

國學堂有宗教一門，中國之經書即是中國之宗教。若學堂不讀經書，則是堯、舜、禹、湯、文、武、周公、孔子之道，所謂「三綱五常」者，盡行廢絕，中國必不能立國矣。……無論學生將來所執何業，在學堂時，經書必宜誦讀講解。……極之，由小學改業者，亦必須曾誦經書之要言，略聞聖教之要義，方足以定其心性，正其本源。」所以此制之規定，除分科大學特設經學一科外，其餘各級學校，均增加許多經學鐘點。「自初等小學堂第一年，日讀約四十字起，至中學堂日讀約二百字爲止。大率小學堂每日以一點鐘讀經，以一點鐘挑背淺解，共合爲兩點鐘，計每星期治經十二點鐘。中學堂每星期以六點鐘讀經，以三點鐘挑背講解，計每日讀經一點鐘，間日挑背講解一點鐘，每星期治經九點鐘。至溫經一項，小學中學皆每日半點鐘，歸入自習時督課，不占講堂時刻。」如此情形，迨中學堂畢業，皆已讀過孝經、論語、孟子、易、書、詩、左傳、及禮記、周禮、儀禮節本，共計讀過十經，並通大義。「較之向來書塾書院所讀所解者，已爲加多，」可見其重視之矣。

茲再作奏定學堂章程之學制系統圖如左，以供參考：

此制公布後不久，學部成立，對於教育，多所規劃，學制亦陸續加以修改。光緒三十一年十二月，通行設立半日學堂，專收貧寒子弟，不收學費，不拘年歲，是爲平民補習教育之始。三十三年正月，頒行女子師範學堂章程三十八條，女子小學堂章程二十六條；女子師範修業年限爲四年；小學分初高兩等，修業期各四年，均不得與男子同校，是爲女子國民教育之始。

到宣統年間，學制之改革尤多。元年（一九〇八年）三月，變通初等小學堂章程，分初等爲三種：一、五年完全

通儒院
分科大學
及
選科
大學預科
高等學堂
譯學館
高等實業學堂
進士館
優級師範分類科
公共科
實業教員講習所
中學堂
初級師範
簡易
中等實業學堂
高等小學堂
初等農商實業學堂
實業補習普通學堂
初等小學堂
藝徒學堂
蒙養院

27
26
25
24
23
22
21
20
19
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6

奏定學堂章程學校系統圖
（全部二十年或二十一年）

科；二、四年簡易科；三、三年簡易科。是爲平民簡易教育之始。同時將前二學年之讀經講經完全廢止，後二年亦祇讀孝經論語。十一月，頒行簡易識字學塾章程，專爲年長失學及貧寒子弟無力就學者讀書之所；不收學費，並由學塾發給應用書籍物品；授課時間，每日授課時間自一小時至三小時，三年畢業，得插入初小四年。到宣統三年，又改爲專爲年長失學者而設。是爲救濟年長失學者之始。宣統二年，高等小學堂加授官話，以爲統一國語的準備；而通商口岸之高小，並得於第三四學年加授英文。同年，又通令改良私塾，以採用教科書與改良教法爲主；且爲之定特殊課程，以便應用。是爲政府正式辦理改良私塾之始。又在宣統元年時，曾將中學堂課程分爲文實二科：文科重經學，實科重工藝；至三年，又因教師及設備上的種種困難，改訂兩科課程，較爲普通。是爲中學分科之濫觴。宣統三年，又令初等小學得男女同校，是爲男女同校之始。

此期（學校教育系統成立時期）之前二年爲「欽定學堂章程施行期，」以後則爲「奏定學堂章程施行期。」由光緒二十七年至清末，我國學制系統大體成立而確定，直到國體變更後，方逐年改革。

三　民國新學制頒行時期

民國成立以後，舊日學制，多不適用，故需要改革之處甚多。是時，各省都督府或省議會，因鑒於學校之急當恢復，多發臨時學校令，以便推行。惟是省自爲令，辦法頗嫌紛歧，在統一國家行政上，殊不相當。以故教育部於元年一月十九日頒布普通教育暫行辦法十四條，將清末遺制稍加變更，使全國遵行。此項辦法直至「學校系統案」公

布後，方始廢止，其重要可想而知。玆照錄於左：

「一、從前各項學堂均改稱爲學校，監督，堂長，應一律通稱校長。

一、各州、縣小學校，應於元年三月初五日，（卽陰曆壬子年正月十六日）一律開學；中學校、初級師範學校，視地方財力，亦以能開學爲主。

一、在新制未頒行以前，每年仍分二學期：陽曆三月開學至暑假爲第一學期，暑假後開學至來年二月底爲第二學期。

一、初等小學可以男女同學。

一、特設之女學校章程，暫時照舊。

一、凡各種教科書，務合乎共和民國宗旨，清學部頒行之教科書，一律禁用。

一、凡民間通行之教科書，其中如有尊崇滿清朝廷及舊時官制、軍制等課，並避諱抬頭字樣，應由各該書局自行修改，呈送樣本於本部、及本省民政司、教育總會存查。如學校教員遇有教科書中不合共和宗旨者，可隨時刪改，亦可指出呈請民政司或教育會通知該書局改正。

一、小學讀經科，一律廢止。

一、小學手工科，應加注重。

一、高等小學以上體操科應注重兵式。

一、初等小學算術科，自第三年起兼課珠算。
一、中學校爲普通教育，文、實不必分科。
一、中學校、初級師範學校，均改爲四年畢業；惟現在修業已逾一年以上，願照改者，得照舊辦理。
一、廢止舊時獎勵出身。初、高等小學畢業者，稱初、高等小學畢業生，中學校、師範學校畢業者，稱中學校及師範學校畢業生。

同日，教育部又公布普通教育暫行課程之標準十一條。以後小學、中學、師範各令中規定之課程雖有出入，而大體則與此相似，直至民國十一年新學制公布始失其效力。此時初等小學課程有修身、國文、算術、游戲、體操；視地方情形，得加設圖畫、手工、唱歌之一科目或數科目；女子加課裁縫。高等小學課程有修身、國文、算術、中華歷史、地理、博物、理化、圖畫、手工、體操（兼游戲）、視地方情形，得加設唱歌、外國語、農業、工業、商業之一科目或數科目；女子加課裁縫。中學課程有修身、國文、外國語、歷史、地理、數學、博物、理化、圖畫、手工、音樂、體操、法制、經濟；女子加課裁縫、家政。師範學校課程有修身、教育、國文、外國語、歷史、地理、數學、博物、理化、法制、經濟、習字、圖畫、手工、音樂、體操；視地方情形，得加設農業或工業、商業；女子加課家政、裁縫。師範學校宜設預科，修業年限以一年爲度，其科目注重國文、英語、數學等。上列各條所稱外國語，以英、法、德、俄四國語爲限，由各省教育行政官視地方情形定之。

民國元年七月，教育部召集臨時教育會議，決議一「學制修正案」，經教育部於是年九月公布，復經民國二年詳細修改，重新頒布施行，遂成「壬子癸丑學制」。

此制較之前清奏定學堂章程，不過略有出入，以其法源同出於日本故也。此制全部共祇十八年，較奏定章程所定學制減少三年，蓋因删去讀經與講經鐘點之故。全部共分四級：（一）初等小學校四年畢業，爲義務教育期；（二）高等小學校三年畢業；（三）中學校四年畢業；（四）大學校預科三年，本科則三四年不等，因科目不同而異。大學本科删去經學一科，仍爲七科。（無論文理科並設，或文科並法、商二科，或理科並醫、農、工三科，或二科，一科皆得稱大學。）兒童滿六週歲爲入學年齡；未達學齡兒童得入蒙養園。大學畢業後，仍欲繼續研究者，得入「大學院」，無定期。

此外，與各級學校平行者，尚有多種：（一）與高等小學平行者，有乙種實業學校及實業補習學校，皆三年畢業；並有補習科，爲初等小學畢業生升入高等小學的補修學科，兼爲職業上的預備，二年畢業。（二）與中學平行者，有甲種實業學校，預科一年，本科三年；有師範學校，預科一年，本科四年。（三）與大學平行者，有專門學校，預科一年，本科三年或四年；有高等師範學校，預科一年，本科三年；並得在專門學校及高等師範學校附設研究科，其程度幾與大學平等。

茲以系統圖示之如左：

學校系統定後，教育部卽本此系統，陸續頒布各項學校令及規程施行細則。如小學令（民國四年七月三十一日，教令第三十號與第三十一號改頒高等小學校令與國民學校令，而國民學校令又於五年十月九日以部令第十九號修正，）中學校令（元年九月二十八日部令第十三號公布，）師範教育令（元年九月二十九日部令

大學院

大學（分七科）
本科
預科
研究科

高等師範
本科
預科
研究科

專門學校
本科
預科
研究科

師範學校
本科
預科

補習科

中學校

甲種實業學校
本科
預科

高等小學校

補習科

乙種實業學校

實業補習學校

初等小學校

蒙養園

24
23
22
21
20
19
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6

壬子癸丑學制系統圖
（全部共十八年）

第十四號公布）實業學校令（二年八月四日部令第三十三號公布，）大學令（元年十月二十四日部令第十七號公布）又修正大學令（於六年九月二十七日部令第六十四號公布，）專門學校令（元年十月二十二日部令第十六號，）國民學校令施行細則（五年一月八日呈准，十月九日部令第二十號修正，）高等小學校令施行細則（五年一月八日呈准，十月九日部令第十七號修正，）中學校令施行細則（元年十二月二日部令第二十八號公布，三年一月二十三日部令第七號改正第十八條，）中學校課程標準（二年三月十九日部令第十六號公布，）師範學校規程（元年十二月十日部令第三十四號公布，五年一月八日呈准修正，）師範學校課程標準（二年三月十九日部令第十五號公布）高等師範學校規程（二年二月二十四日部令第六號公布，）高等師範學校課程標準（二年三月二十七日部令第二十七號公布，）實業學校規程（二年八月四日部令第三十五號公布，）實業教員養成所規程（分農業工業兩種教員養成所，以造就甲種實業學校教員爲宗旨，中學畢業者入之，修業期限爲四年。規程呈准於四年九月二十八日，）大學規程（二年一月十二日部令第一號公布，）私立大學規程（二年一月十六日部令第三號公布，）公立私立專門學校規程（元年十一月十四日部令第二十四號公布，）以及法政、工業、醫學、藥學、商船、外國語、商業、農業、等專門學校規程（均於元年十一二月間以部令公布。）從此，無論男女，在教育上皆得享平等的機會。而舊制中因「身家問題」致受教育上之限制者，至是亦均得解放。

民國四年一月二十二日，大總統袁世凱特定教育綱要，發交教育部公布施行。其中改初等小學爲雙軌制：一

名國民學校（後頒國民學校令，即係爲此）以符義務教育之義；一名預備學校（民國四年十一月，頒布預備學校令）專爲學生升學之預備；幷將中學改爲文、實兩科。惟自八月籌安會成立，國人擾於帝制問題，此項綱要亦成具文。五年九月，帝制失敗，遂由國務院議決撤銷。

茲就前述各項學校令、規程、施行細則，將此次學制對於各級學校內容之規定，略述梗概，以便參考。

國民學校施行國家根本教育，以注意兒童身心之發育，以施適當之陶冶，並授以國民道德之基礎，及國民生活所必須之普通知識技能爲本旨。其設立者由自治區負擔之。凡兒童自滿六周歲之翌日始，至滿十三歲止，凡七年，爲學齡；兒童達學齡之日後，以最初學年之始爲就學始期，以國民學校畢業之時爲就學終期。其教科爲修身、國文、算術、手工、圖畫、唱歌、體操，女子加課縫級；遇不得已時，可暫缺手工、圖畫、唱歌之一科目或數科目。教科圖書須用教育部所編行，或經教育部審定者。國民學校得設補修科，其細則由教育總長定之。（補修科以使國民學校畢業，或與之有同等以上之學力者，補修或增進國民學校之學業爲目的；二年卒業；其課程，教場，教授日時及季節……等，均由管理人或設立人酌定之。）蒙養園在國民學校之前，以保育滿三周歲至入國民學校年齡之幼兒爲目的；保育項目爲游戲、唱歌、談話、手藝；保育幼兒，務令其身心健全發達，得良善之習慣，以輔助家庭教育。

高等小學校以增進國民學校之學業，完成初等普通之教育爲宗旨。其設立以縣款爲原則；各自治區有餘款時亦得設立。其課程爲修身、讀經、國文、算術、本國歷史、地理、理科、手工、圖畫、唱歌、體操，男子加課農業，女子加課家事；視地方情形，農業可以從闕，或改爲商業，幷可加設外國語；遇不得已時，手工、唱歌亦得暫闕。（後來讀經一科，亦經

廢除）所有教科圖書均適用教育部所審定者。高等小學校補修科以使高小畢業生並有同等以上之學力者補修或增進高等小學校之學業為目的；其課程、修業年限、教授時日、每週教授時數須由管理人或設立人報經該管長官之認可。

國民學校之學級數，須在十二學級以下；高等小學校之學級數，須在十學級以下。國民學校或高等小學校，每一學級之兒童數，均須在六十人以下，但依特別情事得增至七十人。國民學校或其分校，同學年之女生數，足敷編制一學級時，應分別男女，各編學級，但第一第二學年不在此限。高等小學校或其分校應分別男女，各編學級。

中學校以完足普通教育，造成健全國民為宗旨。中學以省款設立為原則；一縣或聯合數縣亦得設立。男女須分校。中學課程為修身、國文、外國語、歷史、地理、數學、博物、物理、化學、法制、經濟、圖畫、手工、樂歌、體操；女子中學校加課家事、園藝、縫紉，但園藝得缺之；外國語以英語為主，但遇地方特別情形，得任擇法、德、俄語一種。其教科用圖書，均由校長就教育部審定圖書內擇用之。學生數須在四百人以下，但遇特別情事，得增至六百人。學級當以同學年之學生編制之；每學級學生數須在五十人以下。

師範學校以造就小學校教員為目的；專教女子之師範學校稱女子師範學校，以造就小學校教員及蒙養園保姆為目的；高等師範學校以造就中學校師範學校教員為目的；女子高等師範學校以造就女子中學校女子師範學校教員為目的。師範學校定為省立，由省行政長官規定地點、校數，報告教育總長，分別設立，一縣或兩縣以上，因特別情事，由省行政長官報經教育總長許可，亦得單獨或聯合設立縣立師範學校。高等師範學校定為國立，由

教育總長通計全國規定地點及校數，分別設立。各級師範學校學生免納學費，並由本學校酌給校內必要費用；此外，亦得收自費生。師範學校應設附屬小學校；高等師範學校應設附屬小學校中學校；女子師範學校於附屬小學校外，應設蒙養園；女子高等師範學校於附屬小學校外，應設附屬女子中學校並設蒙養園。師範學校得附設小學校教員講習科；女子師範學校並得附設保姆講習科；高等師範學校、女子高等師範學校得設選科、專修科、研究科。

師範學校預科一年，本科分爲第一部第二部，但第二部視地方情形可以不設。預科爲欲入本科第一部者施必需之教育。本科第一部修業年限爲四年，由預科畢業者入之；本科第二部修業年限爲一年，由中學畢業者入之。講習科爲既得高等小學校或國民學校教員許可狀更求講習者設之；遇特別情形，亦可爲欲任國民學校教員者，設講習科；欲養成手工農業等專科正教員時，亦得設講習科。講習科分爲副教員講習科及正教員講習科。副教員講習科以在高等小學校畢業或與有同等學力者入之，講習期一年以上；正教員講習科以有國民學校副教員許可狀或與有同等學力者入之，講習期二年以上。蒙養園保姆講習科爲欲任保姆者設之。小學教員講習科或講習所後於四年十一月三日由教育部通咨改爲師範講習所。

師範學校預科課程有修身、讀經、國文、習字、外國語、數學、圖畫、樂歌、體操，女子師範學校加課縫級。本科第一部課程有修身、讀經、教育、國文、習字、外國語、歷史、地理、數學、博物、物理、化學、法制、經濟、圖畫、手工、農業、樂歌、體操，此外得加課商業；其兼課商業農業者，令學生選習（視地方情形得缺農業）。本科第二部課程有修身、讀經、教育、國文、數學、博物、物理、化學、圖畫、手工、農業、樂歌、體操。女子師範學校本科第一部課程有修身、讀經、教育、國文、習字、歷史、地理、數

學博物、物理化學、法制、經濟、圖畫、手工、家事、園藝、縫紉、樂歌、體操；視地方情形得加外國語爲隨意科，園藝得缺之。女子師範學校本科第二部課程有修身、教育、國文、數學、博物、物理、化學、圖畫、手工、縫紉、樂歌、體操。師範學校學生之定額，須在四百人以下。學級應以同學年之學生編制之；每一學級之學生數須在四十八以下。

高等師範學校分預科、本科、研究科。預科之科目爲倫理學、國文、英語、數學、論理學、圖畫、樂歌、體操。本科分六部：一、國文部，二、英語部，三、歷史地理部，四、數學物理部，五、物理化學部，六、博物部。本科各部有通習之科五：一、倫理學，二、心理學，三、教育學，四、英語，五、體操；又有各部分習之科，則爲各部專門學科也。研究科就本科各部，擇二三科目研究之。又高等師範學校得設專修科，於師範學校及中學校某科教員缺乏時設之；得設選科，爲願充師範學校及中學校教員者設之，其科目得選習本科及專修科中之一科目或數科目，但倫理及教育學均須兼習。預科及專修科由師範學校及中學校畢業者入之；本科由預科畢業生入之。研究科公費生由校長在本科及專修科畢業生中選之；在本國或外國專門學校畢業，及從事教育有相當之學識經驗者，經校長認可，得以自費入學。其修業年限：預科一年，本科三年，研究科一年或二年，專修科二年或三年，選科二年以上三年以下。本科第三年級學生應令在附屬中學校小學校實地習練；專修科選科生最後學年亦如之。

實業學校以教授農、工、商業必需之知識技能爲目的。實業學校分二種：一、甲種實業學校，施完全之普通實業教育；二、乙種實業學校，施簡易之普通實業教育，亦得應地方需要，授以特殊之技術。其類別爲農業學校、工業學校、商業學校、商船學校、實業補習學校。蠶業、森林、獸醫、水產等學校均視作農業學校。藝徒學校視作乙種工業學校，亦

得參照工業補習學校辦理。女子職業學校得就地方情形與其性質所宜，參照各項實業學校規程辦理。農業工業等專門學校依法附設甲種程度之學科者，爲甲種實業講習科農業工業等專門學校或甲種實業學校附設乙種程度之學科者，爲乙種實業講習科。

農業學校有三種：（一）甲種農業學校，分爲農學、森林學、獸醫學、蠶學、水產學五科；（二）乙種農業學校，分爲農學、蠶學、水產學三科；（三）農業學校得視地方情形酌設別科。其修業期限：甲種預科一年，本科三年，但得延長一年以內；乙種三年；別科二年。

工業學校亦分甲種、乙種、及別科。甲種分金工、木工、土木工、電氣、染織、應用化學、窰業、鑛業、漆工、圖案繪畫等十科。乙種分金工、木工、藤竹工、染織、窰業、漆工等六科。其修業年限均與各種農業學校相同。

商業學校有四種，但均不分科。（一）甲種修業期預科一年，本科三年，但得延長一年以內；（二）乙種修業期三年以內；（三）別科二年；（四）專修科一年以上。其課程似普通中學，惟略改數科爲商業方面之學科耳。

商船學校亦分三種：（一）甲種修業期，預科一年，本科三年，但得因實習延長期限；（二）乙種修業期三年以內；（三）商船學校得爲曾業航海及曾習機械工學志願航海者設專修科，其修業期在一年以上。各級商船學校均分爲航海、機關二科。

實業補習學校爲已有職業、或志願從事實業者，授以應用之知識技能、並使補習普通學科。此種學校得附設於小學校、實業學校、或其他學校之內。其課程爲修身、國文、算術、及關於農、工、商等實業科目。其教授時間，不拘寒暑

晝夜，擇學生最便宜者定之；但係附設他校，故無論講授或實習均以不妨害該校之授課或使用時間為限。

專門學校以教授高等學術養成專門人才為宗旨，其種類有十：一、法政，二、醫學，三、藥學，四、農業，五、工業，六、商業，七、美術，八、音樂，九、商船，十、外國語。專門學校得設預科及研究科。上述十種專門學校，除美術音樂兩種外，均經頒布專用之規程。法政專門學校分法律、政治、經濟三科；工業專門學校分土木、機械、造船、電氣機械、建築、機織、應用化學、採鑛冶金、電氣化學、染色、窰業、釀造、圖案等十三科；醫學及藥學專門學校均不分科；但醫學專門學校得應時勢之需要，遵用藥學專門學校規程設立藥學部，稱為醫藥專門學校；商船專門學校分駕駛、機輪二科；外國語專門學校分英語學、法語學、德語學、俄語學、日本語學五科；商業專門學校不分科；農業專門學校分農學、林學、獸醫學、蠶業學、水產學五科；在殖民墾荒之地，得兼設土木工學科；各種專門學校之修業年限，均為預科一年，本科三年（惟醫學及商船兩種專門學校本科為四年）研究科一年以上。

大學以教授高深學術，養成碩學閎材，應國家需要為宗旨。大學雖分文、理、法、商、醫、農、工七科，但以文理二科為主，須合校次列各款之一，方得名為大學：一、文理二科並設者；二、文科兼法商二科者；三、理科兼醫農工三科或二科一科者。此民國元年大學令之規定也。六年修正大學令第三條則將此項辦法改為「設二科以上者得稱為大學；其但設一科者，稱為某科大學」。就元年之規定，大學預科三年，本科三年或四年（法科及醫科之醫學門為四年，其餘各科均為三年）。六年修正為預科二年，本科四年。又「大學為研究學術之蘊奧，設大學院」，無定期。本科學生修業期滿，試驗及格，授以畢業證書，稱某科學士。在元年時，曾規定：「大學院生在院研究，有新發明之學理，或重

要之著述，經大學評議會及該生所屬某科之教授會認爲合格者，得遵照學位令，授以學位；」此條於修正時已經刪除。

大學預科分爲三部：第一部爲志願入文科、法科、商科者設之；第二部爲志願入理科、工科、農科、並醫科之藥學門者設之；第三部爲志願入醫科之醫學門者設之。大學之文科分爲哲學、文學、歷史學、地理學四門。理科分爲數學、星學、理論物理學、實驗物理學、化學、動物學、植物學、地質學、鑛物學九門。法科分爲法律學、政治學、經濟學三門。商科分爲銀行學、保險學、外國貿易學、領事學、稅關倉庫學、交通學六門。醫科分爲醫學、藥學二門。農科分爲農學、農藝化學、林學、獸醫學四門。工科分爲土木工學、機械工學、船用機關學、造船學、造兵學、電氣工學、建築學、應用化學、火藥學、採鑛學、冶金學十一門。大學院之區分，爲哲學院、史學院、植物學院等，各以其所研究之專門學名之。

其與學校教育關係至深之學校曆，此時亦改用陽曆。各學校以八月一日爲學年之始，以翌年七月三十一日爲學年之終。一學年分爲三學期：一月一日起至三月三十一日爲一學期；四月一日起至七月三十一日爲一學期；八月一日起至十二月三十一日爲一學期。暑假休業日定爲三十日以上五十日以下，其起止日期視地方氣候由各校自定之；但高等專門及大學得再延長二十日或三十日。年假休業定爲七日以上十四日以下。春假休業定爲七日，自四月一日起至七日止。鄉村小學校得依習慣放麥假、秋假，而縮短年假、暑假、春假之日期；惟在暑假期內，仍應減少授課時間。在氣候嚴寒地方之各種學校，得酌放寒假，而縮短年假、暑假、春假之日期。其他紀念日及日曜日，均休假一日。

以上爲壬子癸丑學制之大要。自民國元年創始，二年頒布，施行未久，社會上即有改革之議。到了民國十年前後，因實用漸久，發見弱點甚多，教育界的輿論，遂多主張改制。民國四年四月，全國教育聯合會第一次開會，改革學校系統案即爲該會提案之一。惟因事體重大，在開會以前，曾分函各省徵集意見，湖南省教育會遂提一案，對舊制頗加損益。後來此議雖未見諸實行，而新學制之改革，則以此案爲嚆矢。至民國十一年，卒將舊制廢止。計前後共施行十年，是爲民國新學制頒行時期。

四　學校系統改革案頒行時期

壬子癸丑學制既頒行十年，發見許多缺點，並因教育思潮受新文化運動之影響，頗有改變，此項制度遂難繼續施行。在此十年之內，游學美國者甚多，此輩均盛道美國學制之善，而不滿於法源日本之壬子癸丑學制。

民國九年第六次全國教育會議聯合會議決案內開：『本年依去年提案方針，提出關於學制議案者，有安徽二案，奉天雲南福建各一案。此等重大議案，似未可以短促之時間，少數意見，驟行議決；爰具辦法，請各省區教育會於明年於本會開會兩個月以前，先組織「學制系統研究會」以研究之結果，製成議案，分送各省區教育會，及第七次全國教育會聯合會事務所。』廣東教育會即根據上述之決議，組織三十八人之研究會，詳加討論，擬具學校系統草案。殆至第七次全國教育聯合會議開會（民國十年）於廣東，會員爲應時勢之需要，對於學制之改革，乃更爲注意。此草案遂經廣東提出，同時加以其他九省所提辦法，由大會詳加討論，卒以廣東提案爲主，而決議一改革

學制草案，徵求全國意見。其所定標準如次：（一）根據共和國體，發揮平民教育精神；（二）適應社會進化之需要；（三）發展青年個性，使得選擇自由；（四）注意國民經濟力；（五）多留各地方伸縮餘地；（六）使教育易於普及。

教育部鑒於全國教育會聯合會連年提議改革學制，至民國十年並已通過草案，各省有討論者，有試行者，知舊制之必不能保全；乃於民國十一年九月根據此項意見，自動召集學制會議於北京。此會於九月二十日在教育部大禮堂開會，至三十日閉會，計開大會十一次，先後出席者約八十人，其中有各省區教育行政機關代表，各省區教育會代表，專門以上學校校長，內務部民政司長，教育部參事司長，以及部聘部派人員。此次學制會議通過議案之最重要者，即爲學校系統改革案，較民國十年全國教育會通過的草案，尙無大出入。後又經教育部送往同年十月在濟南開幕之第八次全國省教育會聯合會議，徵求意見，亦經詳細討論，修正通過。於是教育部參酌兩案，作成學校系統改革案，由政府公報正式公布。

學校系統改革案，分標準、系統表、說明、附則四項，茲照錄於左：

「標準：（一）適應社會進化之需要；（二）發揮平民教育精神；（三）謀個性之發展；（四）注意國民經濟力；（五）注意生活教育；（六）使教育易於普及；（七）多留各地方伸縮餘地。

「學校系統表：本圖左行之年齡，表示學生入學之標準；但實施時，仍以智力與成績，或其他關係分別定之。

「說明：（一）初等教育：（1）小學校修業年限六年。（附註一：依地方情形，得暫展長一年。）（2）小學

高等教育（18—26）
- 大學院（24—26）
- 大學校（18—24）
- 專門學校（18—22）

中等教育（12—18）
- 師範學校
- 高級中學校
- 初級中學校
- 職業學校

初等教育
- 高級小學校（10—12）
- 初級小學校（6—10）
- 幼稚園

26
25
24
23
22
21
20
19
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6

校得分初高兩級；前四年爲初級，得單設之。（3）義務教育年限，暫以四年爲準；但各地方至適當時期，得延長之。義務教育入學年齡，各省區得依地方情形自定之。（4）小學課程，得於較高年級，斟酌地方情形，增置職業準備之教育。（5）初級小學修了後，得予以相當年期之補習教育。（6）幼稚園收受六歲以下之兒童。（7）對於年長失學者，宜設補習學校。

「（二）中等教育：（8）中學校修業年限六年，分爲初高兩級：初級三年，高級三年；但依設科性質，得定爲初級四年，高級二年，或初級二年，高級四年。（9）初級中學得單設之。（10）高級中學應與初級中學並設；但有特別情形時，得單設之。（11）初級中學施行普通教育；但得視地方需要，兼設各種職業科。（12）高級中學分普通、農、工、商、師範、家事等科；但得酌量地方情形，單設一科，或兼設數科。（附注二：依舊制設立之甲種實業學校，酌改爲職業學校，或高級中學農、工、商等科。）（13）中等教育得用選科制。（14）各地方得設中等程度之補習學校或補習科；其補習之種類及年限，視地方情形定之。（15）職業學校之期限及程度，得酌量各地方實際需要情形定之。（附註三：依舊制設立之乙種實業學校，酌改爲職業學校，收受高級小學畢業生；但依地方情形，亦得收受相當年齡之修了初級小學學生。）（16）爲推廣職業教育計，得於相當學校內，酌設職業教員養成科。（17）師範學校修業年限六年。（18）師範學校得單設後二年或後三年，收受初級中學畢業生。（19）師範學校後三年，得酌行分組選修制。（20）爲補充初級小學教員之不足，得酌設相當年期之師範學校或師範講習科。

「（三）高等教育：（21）大學校設數科或一科，均可；其單設一科者，稱某科大學校，如醫科大學校、法科大

學校之類。（22）大學校修業年限四年至六年。（各科得按其性質之繁簡，於此限度內斟酌定之。）醫科大學校及法科大學校，修業年限至少五年；師範大學校，修業年限四年。（附註四：依舊制設立之高等師範學校，應於相當時期內，提高程度，收受高級中學畢業生，修業年限四年，稱爲師範大學校。）（23）大學校用選科制。（24）因學科及地方特別情形，得設專門學校，高級中學畢業生入之，修業年限三年以上，年限與大學校同者，待遇亦同。（附註五：依舊制設立之專門學校，應於相當時期內提高程度，收受高級中學畢業生。）（25）大學校及專門學校得附設專修科，修業年限不等。（凡志願修習某種學術或職業，而有相當程度者入之。）（26）爲補充初級中學教員之不足，得設二年之師範專修科，附設於大學校教育科或師範大學校，亦得設於師範學校或高級中學，收受師範學校及高級中學畢業生。（27）大學院爲大學畢業及其有同等程度者研究之所，年限無定。

「（四）附則：（28）注重天才教育，得變通年期及教程，使優異之智能，盡量發展。（29）對精神上或身體上有缺陷者，應施以相當之特種教育。」

當民國十一年十月，第八屆全國教育會聯合會在濟南開會，議決新學制系統草案時，卽於同時提議組織「新學制課程標準起草委員會」，議決簡則四條。當由大會推選五人，組織委員會，酌請專家於四個月內擬訂之。十月二十一日，在北京開第一次委員會，議定進行程序，幷通告各省區徵求意見，彙集討論。十二月六日起，繼續三日，在南京開第二次委員會，邀請各專家列席，就各處所擬之標準及限度，共同討論，通過中小學畢業標準，分中學小學兩組，編定各學科課程要旨，分請專家草擬各科目課程綱要。此綱要分小學，初中，高中三組，各請一專家彙集

整理，並因各科銜接關係，復分請專家為縱的審核；一方面分寄各省徵求意見。十二年四月二十五日起，繼續十一日，在上海開第三次委員會，將小學初中各科目課程綱要，逐加覆訂。對於高級中學，因其內容複雜，復請專家重加討論，編擬課程總綱。六月四日起，又在上海繼續開第四次委員會，共五日，覆訂初中各科目綱要，幷覆訂高中課程總綱，完竣刊布。

小學課程分為國語、算術、衛生、公民、歷史、地理、（前四年衛生、公民、歷史、地理合併為社會）自然、園藝、工用藝術、形象藝術、音樂、體育等十一目。工用藝術舊稱手工；形象藝術舊稱圖畫。舊制修身科歸入公民科。外國語在小學以不設為原則。鄉村小學各科目有不能獨設時，得酌量合併，依教授之方便，可從簡略，以利推行。

初級中學課程分為社會科（公民、歷史、地理，）言文科（國語、外國語，）算學科，自然科，藝術科（圖畫、手工、音樂，）體育科（生理、衛生、體育，）等六學科。

高級中學課程內容，分三部分：（一）公共必修科，為高中學生所應受普通教育的最低限度，無論何科學生（按高級中學得分設下列各科，但設科之多寡，依各地方情形定之：（1）以升學為主要目的者稱普通科，得分下列兩組：（甲）第一組，注重文學及社會科學；（乙）第二組，注重數學及自然科學。（2）以職業為主要目的者，得分下列各科：（甲）師範科；（乙）商業科；（丙）工業科；（丁）農業科；（戊）家事科。）皆應選習。（二）分科專修科，分必修科與選修科兩種。凡本科內主要的及基本的功課，概為必修科目；餘得在本科範圍內為相當之選擇。（三）純粹選修科，學生得於所認專修科目以外，就性之所近，經相當手續於普通選修（即不專屬於各

該校所有之科組者）及他科之選修與必修科目中，酌修其他科目。高級中學（普通科與職業科均在內）公共必修科目為國語、外國語、人生哲學、社會問題、文化史、科學概論、體育等七種。其分科專修科目之必修的，在普通科第一組為特設國文、心理學初步、論理學初步、社會科學之一種、及自然科或數學之一種；在普通科第二組為三角、高中幾何、高中代數、解析幾何大意、用器畫、物理化學生物三項選習兩項；在職業各科，則由各校按照實際情形定之。至各項選修科目，亦應由各校按照地方情形酌定之。

小學校授課，以分數計。初級前二年每週至少一〇八〇分鐘；後二年至少一二六〇分鐘。高級每週至少一四四〇分鐘。（以每週分數，分配六日；例如高級每日為二百四十分。每日酌分若干節，間以休息；例如三十分，或四十五分，或六十分為一節。每節教學，得視其性質，授一種或二種以上之學科目，例如每種有十分，或十五分者。）初級中學及高級中學各組各科，其授課均以學分計。每半年度每週上課一小時為一學分。但如圖畫、手工、音樂、體操運動、及理化生物之實驗，無須課外預備，自修，或預備自修時間較少者，應酌量折算（以每半年度每週二小時或三小時為一學分。）初級中學畢業，共需修滿一百八十學分；除必修科一百六十四學分在標準中有詳細規定者外，所餘學分得選他種科目或補習必修科目。高級中學各科各組畢業學分總額定為一百五十學分：公共必修科學分約占總額百分之四十三（共六十四學分；）純粹選修科學分不得超過畢業學分總額百分之二十（約三十學分；）下餘學分，約百分之三十七（約五十六學分）即為分科專修科之學分數。

至於大學及專門學校的課程，委員會並未議及，自然仍須根據新學制，由各校自己斟酌情形，就其需要，隨時

規定，報部核准施行。

五　學校系統整理後的學校教育制度

民國十七年五月十五日，中華民國大學院召集全國教育會議於首都，與會者，爲各部、各省區、各特別市代表，及特聘專家，凡七十餘人。其教育行政組最重要之議案，卽爲整理中華民國學校系統案。蓋自民國十一年頒行新學制以後，至此又已六年，各地實施漸生窒礙，無論在原則上或事實上，均有修正之必要。如爲適應民生需要，則補習學校亟須廣設，而職業中學亦須改變辦法；爲增高教育效率，則師範教育應獨立，而高級中學應集中。故大會對於此案極爲重視，當經詳加討論，通過「中華民國學校系統」，原文共分原則、系統圖、及說明三項：

「原則：（一）根據本國實情；（二）適應民生需要；（三）增高教育效率；（四）謀個性之發展；（五）使教育易於普及；（六）留地方伸縮可能。

「學校系統圖：

本圖左行年齡，示學生入學之平均標準。實施時，以智力，學力，或其他關係，得伸縮之。

「說明：一、初等教育：（一）小學校修業年限六年。（二）小學校分初高兩級，前四年爲初級，得單設之。（三）小學校課程於較高年級，斟酌地方情形，增設職業準備學科。（四）幼稚園收受六歲以下之兒童。（五）初級小學修了後，得施行相當年期之補習教育。

二、中等教育：（六）中學校修業年限六年，分爲初高兩級。初級三年，高級三年。但依設科性質，得定爲初級四年，高級二年。（七）初級中學得單設之。（八）高級中學應與初級中學並設，但有特別情形時，得單設之。高級中學以集中設立爲原則。（九）初級中學施行普通教育。但得視地方需要，兼設各種職業科。（十）高級中學，得

分普通科、及農工、商、家事、師範等職業科。但酌量地方情形，得單設普通科。農、工、商、師範等科，得單獨設立為高級職業中學校，修業年限以三年為原則。（十一）中學校初級三年以上，得酌行選科制。（十二）各地方應設中等程度之補習學校（或稱民衆學校）其補習之種類及年限，視地方情形酌定之。（十三）為推廣職業教育計，得於相當學校內附設職業師資科。（十四）為補充鄉村小學教員之不足，得酌設鄉村師範學校，收受初級中學畢業生或相當程度學校肄業生之有教學經驗且對於鄉村教育具改革之志願者。修業年限一年以上。

「三、高等教育：（十五）大學校分設各科，為各學院。其單設一科者，稱某科學院。（十六）大學校修業年限四年至七年，醫科及法科修業年限至少五年。（十七）為補充初級中學教員之不足，得設二年之師範專修科，附設於大學教育學院，收受高級中學及師範學校畢業生。（十八）研究院為大學畢業生而設，年限無定。」

同時，又通過了整頓師範教育制度案及設立職業學校案，都與學校系統之改革有重要關係。

關於師範教育制度，舉其要點，約有數端：一、為促成義務教育起見，應於高中師範外，由各省多設獨立之師範學校或師範講習科，特別訓練小學師資。二、師範學校廢止八年制。修業年限：三年制初中畢業入學者，三年；四年制初中畢業入學者，二年。三、師範學校或高中師範科得酌行分組選科制。四、鄉村師範學校收受初中畢業生，或相當程度學校肄業生之有數學經驗，且對於鄉村教育具改革之志願者。此項學生修業年限，得暫定為一年以上。如收受高級小學畢業生，則其入學時之年齡，應在十六歲以上；修業年限至少兩年。五、為補充初級中學教員之不足，得設二年之師範專修科，附設於大學教育學院，或師範學校，收受高級中學及師範學校畢業生。六、師範學校必須特

設或指定實習的中小學。七、各省如不能特設女子師範學校時，必須在師範學校中，特設女子師範科。八、師範學生除養成中小學教員外，應養成學務管理員及博物館圖書館事務員。九、師範學校之預算中，必須有百分之四十以上之設備費。

關於職業學校制度，則有：一、職業學校得單獨設立。二、職業學校以業爲單位，唯同一校內，得設性質相同之各組。三、其設置，以應地方需要及利用其環境與生產爲原則。四、其教育方針，以實地工作爲主，上班授課爲輔，俾學生畢業後，能在工廠內擔任技術工作或有自組一種小工業之能力。五、學生畢業年限，應視各校之性質及所期造就學生之程度，由各校自定之。並「對於擔任技師職業者，應爲之設立高級職業學校，以應其需要；對於擔任農民、工人、商人等項職業者，應爲之分別設立初級中級職業學校，以應其需要」（見請推行職業教育案）凡此種種，都應由大學院會同有關係之各部，組織職業教育委員會，規定辦法，責成各省，次第實行。至關於女子職業教育，則應「由中央政府通令各省縣，廣設平民女子職業學校，但須注意下列數項：（一）各地經濟情形；（二）各地社會需要；（三）各地婦女狀況；（四）主科限定一門，以求技能嫻熟。」（見推行平民女子職業教育案。）

在會前兩三月間，大學院曾公布小學暫行條例（十七年二月十八日公布）及中學暫行條例（十七年三月十日公布）。次年又由國民政府公布大學組織法（十八年七月二十六日）及專科學校組織法（日期同上）而教育部遂根據此兩種組織法於十八年八月十四及十九兩日先後頒行大學規程及專科學校規程（專科學校規程曾於二十一年三月二十六日修正。）中小學暫行條例中所規定的，大旨與全國教育會議通過之學校系

統案相同，惟更加詳；大學及專科學校組織法與規程，也是根據決議案制定的，其重要之點，當然亦無大異。這幾項法規實施數年，關繫我國現代教育制度既重且大，爰舉其要點分述於次：

「小學教育應根據三民主義，按照兒童心身發展之程序，培養國民之基本知識技能，以適應社會生活。」小學修業年限六年，前四年爲初級小學，後二年爲高級小學。在不能設立完全小學地方，得單設初級小學。小學得附設幼稚園及其他初等教育機關。凡年滿六歲之兒童，均得就小學肄業六年修業期滿，成績及格，由學校給予畢業證書；其修滿初級四年者，則祇給修業證書，不得稱爲畢業。初級小學以不收學費爲原則：但得視地方情形酌量徵收，所收之數，每學期最多不得過一元。高級小學每學期徵收學費，最多不得過三元。私立小學徵收學費最多不得超過上述標準之三倍。貧苦學生無力繳納學費者，校長應酌量情形免除其學費之全部或一部。小學應按照年級分爲六班，但如限於財力或教室不敷用時，在初級小學得合班教授。至於小學之教授科目，在小學暫行條例中本有規定，即三民主義、公民、國語、算術、歷史、地理、衛生、自然、樂歌、體育、黨童子軍、圖畫、手工、是也。高級小學更得酌量地方情形，加設職業或其他科目。嗣經中小學課程標準起草委員會（根據十七年五月全國教育會議決議案組織）於民國十八年八月公布中小學課程暫行標準，對於課程詳加釐定。幼稚園課程有音樂、故事和兒歌、游戲、社會和自然、工作、靜息、餐點、等七種。兒童每日在園約六小時；在都市有特殊情形者，可用半日制，每日上午約三小時。小學課程則有黨義（名稱是假定的）國語、社會（合併歷史、地理、和衛生的一部分、）自然（將個人衛生包括在內、）算術、工作（包括校事、家事、農商等項、）美術、體育、音樂等科。在初級小學中，並可合社會自然爲「常識科」

（假定的名稱）此次課程標準較全國教育聯合會所訂的，其不同之點，除科目名稱酌改外，更盡量合併，以期簡單。但時間則仍以分鐘計算，每節或十五分，或三十分，或四十五分，或六十分，各以其輕重難易而異。在低年級（第一第二年級）每週約一一四〇分；中年級（第三第四年級）約一三二〇分；高年級（第五第六年級）約一五三〇分。各地方得視地方情形，就此規定，加以伸縮活動，其伸縮限度每週至多可增加或減少九十分鐘。在此以外，關於體育的課外運動，每天約二三小時；每週集會時間，則有每週一次之週會（和紀念週合併）至多六十分鐘，及每天一次的十分鐘的朝會。其教科書須採用中華民國大學院（其後爲教育部）所審定者。

中學教育應「根據三民主義，繼續小學之基礎訓練，增進學生之智識技能，爲預備研究高深學術及從事各種職業，以達適應社會生活之目的。」其關於分科分級及修業年限之規定，均與全國教育會決議者同，惟無各種職業學校之詳細辦法。中學之教授科目分爲必修及選修兩種，均於中學課程標準中定之。「中學課程暫行標準」共頒行四種：十八年八月頒行「初級中學之部」；同年十月頒行「高級中學之部」；十九年十月頒行「高級中學商科之部」；同年十一月頒行「高級中學師範科之部」。初級中學科目有黨義、國文、外國語、歷史、地理、算學、自然科、生理衞生、圖畫、音樂、體育（包括國術）工藝（分農業、工業、家事三科，由各校擇定一科）、職業科目（係選修科，得由各校依據地方需要及校中設備，酌量規定）、黨童軍（不計學分。）其中外國語暫定英語一種，在前兩年爲必修科，第三年爲選修科，不選者應改選職業科目。高級中學普通科不分文理科，其課程門類，計有黨義、國文、外國語（暫定英語一種）算學、本國歷史、外國歷史、本國地理、外國地理、物理、化學、生物學、軍事訓練、體育及選修

科目（選修科目及其課程標準並未訂定頒行；在未完成以前，得仍採用民國十二年全國教育會聯合會新學制課程標準起草委員會所編訂之標準。）商科及師範科之課程，則除普通必修科目如黨義、國文……等七八種外，更有其專科必修的及選修的科目。因各種職業科的課程標準未經一一制定頒行，故不縷述。中學課程以學分計。凡每學期每週上課一小時爲一學分；但軍事訓練、體育、及理化、生物等科之實驗，無須課外預備自修或預備自修時間較少者應酌量折算。計初中定爲一百八十學分，高中定爲一百五十學分（普通科一百五十，商科爲一百五十六，師範科則爲一百六十二。）其教科用書均須採用審定者。

專科學校「以教授應用科學養成技術人材」爲宗旨。入學資格須曾在公立或已立案之私立中學畢業或具有同等學力經入學試驗及格者。其修業年限爲二年或三年，得由學校各依其種類分別自定之，但須呈經教育部核准。專科學校得暫設預科，招收舊制中學畢業生，修業年限爲一年。專科學校之種類如次：甲類（設下列兩種專科以上者，得稱工業專科學校：）一、鑛冶，二、機械工程，三、電機工程，四、化學工程，五、土木工程，六、河海工程，七、建築，八、測量，九、紡織，十、染色，十一、造紙，十二、製革，十三、陶業，十四、造船，十五、飛機製造，十六、其他關於工業之專科學校。乙類（設下列兩種專科以上者，得稱農業專科學校：）一、農藝，二、森林，三、獸醫，四、園藝，五、蠶桑，六、畜牧，七、水產，八、其他關於農業之專科學校。丙類（設下列兩種專科以上者，得稱商業專科學校：）一、銀行，二、保險，三、會計，四、統計，五、交通管理，六、國際貿易，七、稅務，八、鹽務，九、其他關於商業之專科學校。丁類：一、藥學，二、藝術，三、音樂，四、體育，五、圖書館學，六、市政，七、商船，八、其他不屬於甲乙丙三類之專科學校。專科學校課程遇必要時，得分若干組。各種專科學校以黨

義、軍事訓練，國文、外國文爲共同必修課目。其課程得採學分制，但學生每學期所修學分須有限制，不得提早畢業。甲乙丙三種專科學校之學生須於每年暑假或寒假期內在相當場所實習若干星期；無此項實習證明書者，不得畢業。規程中對於各種專科學校開辦費及每年經常費之最低限度亦有一簡表，爲之規定。且每年擴充設備費至少應占經常費百分之十五。專科學校得依其種類，分別附設職業性質之高級中學。

大學以「研究高深學術養成專門人才」爲宗旨。大學分文、理、法、教育、農、工、商、醫各學院。凡具備三學院以上並包含理學院或農工醫各學院之一者，始得稱爲大學；（此係遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，大學教育「注重實用科學」之原則。）否則，爲獨立學院，得分兩科。大學各學院或獨立學院各科，得分若干學系。一、大學文學院或獨立學院文科分中國文學、外國文學、哲學、史學、語言學、社會學、音樂學、及其他各學系。二、大學理學院或獨立學院理科分數學、物理學、化學、生物學、生理學、心理學、地理學、地質學、及其他各學系，並得附設藥科。三、大學法學院或獨立學院法科分法律、政治、經濟三學系，但得專設法律學系。其有文學院或文科而不設法學院或法科，及設法學院或法科而專設法律學系者，得設政治經濟二學系於文學院或文科。四、大學教育學院或獨立學院教育科分教育原理、教育心理、教育行政、教育方法、及其他各學系。其有文學院或文科而不設教育學院或教育科者，得設教育學系於文學院或文科。五、大學農學院或獨立學院農科分：農學、林學、獸醫、畜牧、蠶桑、園藝、及其他各學系。六、大學工學院或獨立學院工科分：土木工程、機械工程、電機工程、化學工程、造船學、建築學、採鑛、冶金、及其他各學系。七、大學商學院或獨立學院商科分：銀行、會計、統計、國際貿易、工商管理、交通管理、及其他各學系。八、大學醫學院或獨立學

院醫科不分系各學院遇必要時得再分組。其修業年限，除醫學院五年外，餘均四年。各院科學生（醫學院除外）從第二年起，應認定某學系爲主系並選定他學系爲輔系。其課程，無論在何院科，除黨義、國文、軍事訓練、及第一第二外國文爲共同必修科目外，須爲未分系之一年級生設基本科目。大學各學院或獨立學院各科課程，得採學分制；但學生每年所修學分須有限制，不得提早畢業。聰穎勤奮之學生，除應修學分外，得於最後一學年選習特種課目，以資深造；試驗及格時，由學校給予特種奬狀。學生修業期滿，除舉行畢業試驗外，須撰述畢業論文，於畢業試驗期前，提交畢業試驗委員會評定（惟論文亦得以譯書代之），將其成績與畢業試驗及各學期成績合併核計，作爲畢業成績。農、工、商各學院學生自第二學年起，須於暑假或寒假期內在校外相當場所實習若干時期；無此項實習證明書者，不得畢業。大學規程中對於大學各學院或獨立學院各科開辦費及每年經常費之最低限度，亦有一表，爲之分別規定。而且每年擴充設備費至少應占經常費百分之十五。又大學各學院或獨立學院各科得分別附設師範、體育、市政、家政、美術、新聞學、圖書館學、醫學、藥學、及公共衞生等專修科，收受高級中學或同等學校畢業之學生。各專修科除專門課目外，以黨義、軍事訓練、國文、外國文爲共同必修課目。其修業年限爲二年或三年，但醫學專修科於三年課目修畢後，須再實習一年。

在此時期，學校內容較前大異。第一，各級學校增設黨義一科；凡黨義教師及訓育主任須受「黨義教師檢定委員會」之檢定，否則不得充任。同時並規定考查各級學校黨義成績辦法及各級學校教職員研究黨義暫行條例等件，使學校厲行黨義訓練。第二，高中以上學校，除女生外，以軍事教育爲必修科。其修習期間爲二年，每年度每

學期實施三小時，每年度暑假期間連續實施三星期，學分折半計算；除暑期間之訓練不給學分外，每學期應作一學分半，每年三學分，兩年共六學分。應受軍事教育的學校，由教育部咨請訓練總監部，考選正式陸軍學校畢業成績優良的軍官，充任軍事教官。同時並規定有高中以上學校軍事教育方案，實施軍事教育七項辦法，軍事教官任用簡章及服務條例，高中以上學校軍事教育查閱章程與懲獎規則等。第三，各級學校所設的童子軍改組為中國國民黨童子軍，受中國童子軍司令部的管轄（各省市縣則設理事會，以各該地最高教育行政長官為當然理事，）而直轄於國民黨中央執行委員會訓練部。第四，中等以上各級學校學生，須依照學生自治會組織大綱（十九年一月二十三日中央第六十七次常務會議通過，係根據同日通過之學生團體組織原則制定之者。）在校內組織學生自治會，但不得參加學校各種行政會議。學生會費，亦應由學生自行設法籌措，不能由學校支給。

民國十九年三月二十二日，教育部公佈修正學校學年學期及休假日期規程（自十九年八月一日施行。）各級學校以每年八月一日為學年之始，翌年七月三十一日為學年之終。一學年分為二學期，以八月一日至翌年一月三十一日為第一學期，二月一日至七月三十一日為第二學期。各級學校均於第二學期開始後一星期內，以若干日為學期更始期，於此期內，得暫行休課，以便結束前學期學務，並辦理本學期招生等事宜。惟其日數，專科以上學校不得逾七日；中等學校不得逾五日；小學不得逾三日。各級學校每學期除學期更始期暫行休課日期及暑假、年假、春假外，開學期內之日數，專科以上學校一百三十日，中等學校一百四十日，小學一百四十四日。各級學校每年休假日分例假及紀念假二種。例假有三：（一）暑假專科以上學校以七十日為限；中學校以五十六日為限；

小學以五十日爲限。（二）年假：各級學校一律以二十一日爲限。（三）春假：各級學校一律定爲三日。紀念假有七，係普遍於全國者（名稱及日期參看原規程，）又有各地方特殊紀念日及各本校紀念日。鄉村小學之有特殊情形者，其暑假休假日期之起訖得按照各該所在地農業狀況酌量移動（如提早或改遲）之，並得將假期分爲數節，作間隔之休假（如分別放蠶假，麥假，秋收假等，而減少暑假日期；）惟休假日期之總數，不得超過五十日，並須經各該省教育廳或特別市教育局之核准。專科以上學校之學校曆，應於學年開始兩個月以前，由各該學校根據部頒規程編製，並分別逕報或轉報教育部核定；中等以下學校之學校曆，則由各該省市教育廳局製定頒布，並呈報教育部備案；凡高級官廳或高級學校（不受教育廳局管轄者）在各省市所設或附設之中等以下學校，應遵用各該校所在地之教育廳局頒布之學校曆。

六　現行中等以下各種學校法規

民國二十一年十二月二十四日，又由國民政府公布小學法十八條，中學法十四條（以上奉字第四十五號訓令）同年十二月十七日公布師範學校法及職業學校法各十七條，（以上京字第三十六號訓令，）均自公布之日施行。而小學暫行條例及中學暫行條例，遂以廢止。二十二年三月十八日，由教育部根據前述各法公布小學規程十四章，一百零六條；中學規程十三章，一百二十條；師範學校規程十六章，一百三十八條；及職業學校規程十三章，九十六條。此項規程，均明定自民國二十二年八月一日施行。由這些法規，我們知道現在小學及中等學校的

制度是這樣的：

「小學應遵照中華民國教育宗旨及實施方針，以發展兒童之身心，培養國民之道德基礎，及生活所必需之基本知識、技能。」小學收受學齡兒童，修業年限六年。在教育未普及前，修業四年即爲義務教育終了。此前四年爲初級小學，得視地方情形單獨設立；後二年爲高級小學，須與初級合併設立。爲推行義務教育起見，各地得依照教育部第一期及短期兩種義務教育實施辦法，設簡易小學（招收不能入初級小學之學齡兒童，修業期限，以授課時間折算，至少二千八百小時）及短期小學（招收十至十六足歲之年長失學兒童，修業一年，以授課時間折算，至少五百四十小時）小學由市、縣，或區、坊、鄉、鎮，設立之；其有特殊情形者，得由省設立之；私人或團體亦得設立。小學學級用單式編制，但有特殊情形者得用複式編制；在初級小學，並得用二部或單級編制。其學額每學級以四十人爲度，至少二十五人。小學教學科目及課程標準，由教育部定之；高級小學，應視地方情形設置簡易職業科目。小學兒童入學年齡爲六足歲；但有特別情形者，得展緩至九足歲。小學得附設幼稚園，未達學齡之兒童入之。小學各學級遇有缺額，在每學期開學後三個月內，應隨時收受插班生。初級或高級小學學生修業期滿，成績及格，由學校給予畢業證書。小學不收學費，但除義務教育實驗區外，得視地方情形，呈請主管教育行政機關核准，酌量徵收。在公立小學，每人每學期，初級至多不得逾一圓，高級至多不得逾二圓。在私立小學，其所收每人每學期之學費，不得超過公立者之三倍。學生無力繳納學費者，小學校長應酌量情形，免除其學費之一部或全部，故徵收學費之小學應設三分之一以上之貧寒兒童免費學額。幼稚園及小學中學課程暫行標準頒行後，至民國二十年之際，教育部

又另聘專家，組織「中小學課程及設備標準編訂委員會」，從事彙集各方意見，研究修訂，至民國二十一年十月，遂頒行正式的幼稚園小學課程標準。幼稚園課程與暫行標準所定者同。小學課程則與暫行標準略異：一、「黨義科」不特設，將黨義教材充分融化於國語、社會、自然等科中。二、將暫行標準社會自然兩科衛生部分劃出，另行訂定「衛生」一科課程標準。三、改「工作」科為「勞作」科，並將商情部分刪除，商情、估價、作業、納入於「算術」等科中。四、「社會」科中加入「公民」教材。五、於平時訓育外，加團體的「公民訓練」一科，每週六十分鐘。經改訂結果，小學科目為公民訓練、衛生、體育、國語、社會、自然、算術、勞作、美術、音樂等。課程仍以分鐘計算，每節可視科目教材的性質，酌分為三十分、四十五分、或六十分鐘。每週授課分數：第一年級一一七〇分，第二年級一二六〇分，第三年級一三八〇分，第四年級一四四〇分，第五第六年級均為一五六〇分。此係適中數，得依地方情形每週增加或減少九十分鐘。其餘各種集團活動——如朝會、週會、紀念週、課外運動、課外作業、兒童自治團體活動等集團作業都在內——每週時間分數：低年級一八〇分，中年級二七〇分，高年級三六〇分。

「中學應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，繼續小學之基礎訓練，以發展青年身心，培養健全國民，並為研究高深學術及從事各種職業之預備。」中學分初高兩級，各三年（取消四二制，）得單獨或混合設立之。初級中學學生在學年齡之標準，為十二足歲至十五足歲；高級中學學生在學年齡之標準，為十五足歲至十八足歲。公立初中及高中得分別附設簡易師範科及特別師範科。中學由省或直隸於行政院之市設立之；但按照地方情形，有設立中學之需要而無妨礙小學教育之設施者，得由縣市設立之；私人或團體亦得設立。每學級學生以五十

人爲度，但至少須有二十五人。中學以男女分學或分班爲原則。教員應爲專任；但有特別情形者，得聘請兼任教員，其人數不得超過教員總數四分之一。教員與校長共負訓育責任。每級並設級任一人，擇該級專任教員一人任之，負各該級訓育及管理專責。中學徵收學生費用種類有三：（一）學費，（二）圖書費，（三）體育費。其數目應由各省市教育行政機關視地方生活程度分別酌量規定，呈報教育部備案。但在公立中學，每一學期徵收各費之總數，不得超過規定的標準：一、初級中學生活程度較高地方十元，較低地方七元；二、高級中學生活程度較高地方十六元，較低地方十元（圖書體育費共佔四分之一）。各地私立中學徵收各費，至多不得超過省市主管教育行政機關規定公立中學徵收各費之一倍。私立中學備有宿舍者，對寄宿之學生得徵收寄宿費：在生活程度較高地方，每學期至多不得超過八元，較低地方，不得超過四元。在此以外，無論公私立中學，不得徵收任何費用。初級中學之教學科目爲公民、國文、英語、歷史、地理、算學、物理、化學、動物、植物、體育、衞生、勞作、圖書及音樂。高級中學之教學科目爲公民、國文、英語、中外歷史、中外地理、算學、物理、化學、生物、體育、衞生、軍事訓練（女生習軍事看護）、論理、圖畫及音樂。至需要蒙、回、藏語或第二外國語（俄、法、德、日）之特殊地方所設立的中學，高級得減去衞生、論理、圖畫及音樂三科。又爲適應地方需要及實驗教育起見，中學得設置職業科目。中學課程不採學分制，而採鐘點制。初中學生每日上課及在校自習（課外運動及活動不在內）總時數規定爲八小時，每星期四十八小時（教學自三十四至三十六小時，自習自十二至十四小時）。高中學生每日上課自習及課外運動總時數規定爲十小時，每星期六十小時（教學自三十一至三十六小時，課外運動及在校自習自二十四至二十九小時）。其課程標準亦經「中

小學課程及設備標準編訂委員會」詳加釐定，由教育部於二十二年春季陸續頒行。學生入學資格，初級中學限在公立或已立案之私立小學畢業，高級中學限在公立或已立案之私立初中畢業。而在小學或初中畢業生人數過少之地方，得招收具有同等學力者，但高中至多不得超過錄取總額百分之二十，初中至多不得超過百分之三十。

「師範學校應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，以嚴格之身心訓練，養成小學之健全師資。」師範學校招收初級中學畢業生，並須經入學試驗，修業年限爲三年。其設立以省或直隸於行政院之市爲主；但依地方之需要，亦得由縣市設立，或兩縣以上聯合設立之。每級學生以五十人爲度，但至少須有二十五人；並以男女分校或分班爲原則。學生入學年齡爲十五足歲至二十二足歲。師範學校課程標準尚未頒行，內容如何，不得而知；惟據師範學校規程，知其教學科目爲公民、國文、歷史、地理、算學、物理、化學、生物、體育、衛生、軍事訓練（女生習軍事看護）、勞作、美術、音樂、論理學、教育概論、教育心理、教育測驗及統計、小學教材及教學法、小學行政、實習等。需要蒙回藏語或外國語之特殊地方所設立之師範學校，其課程得增加所需要之語言學科，酌減其他學科或教學時數。又爲養成小學體育、勞作、美術及音樂等專科教員起見，各省市應指定省市立師範學校一二校於施行一般訓練外，分組修習專科科目。師範學校爲便利學生實習及實驗初等教育起見，應設附屬小學，並得附設幼稚園；同時並得在附近小學及其他相當學校實習。師範學校應隨時利用餘暇領導學生參觀隣近小學；最後一學期並應爲參觀旅行，其時間以兩週爲限，費用由學校負擔。其教員之聘任與學生之訓育等辦法，與中學同。師範學生之待遇特別從優，

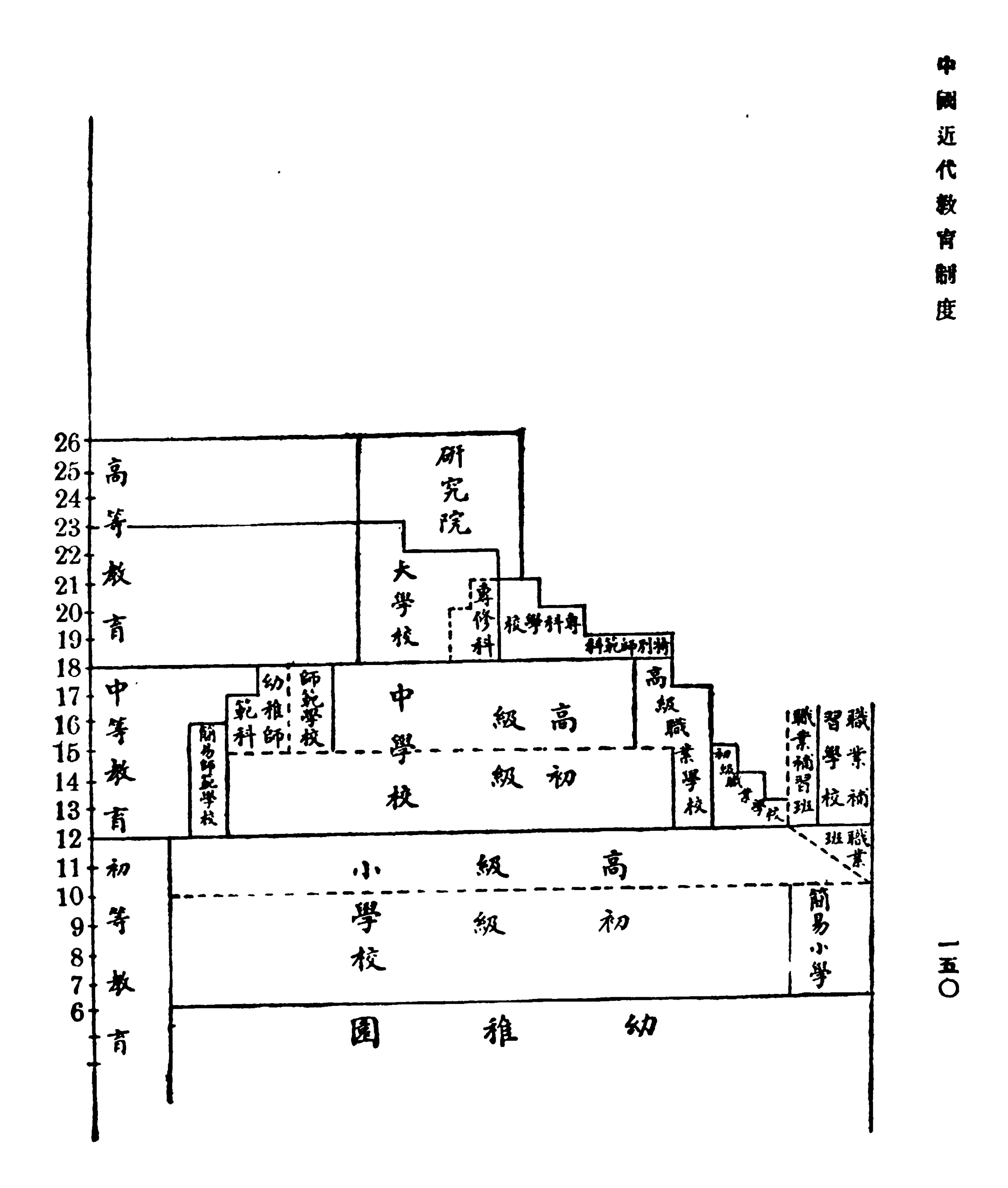
不惟免收學費，各省市並應斟酌情形免收膳費之全部或一部；即圖書與體育等任何費用亦不得徵收。因此，有無故退學或被開除學籍者，應追繳其學費，如免膳費者，亦一併追繳。學生畢業後，又須照其修業年限加倍服務；在規定服務期內，不得升學或從事教育以外之職務。違者，除追繳學膳費外，如係升學仍令其退學；但有特殊情形，經省市教育行政機關核准者，得展緩其服務期限。此種服務地方之分配，應由省市、縣教育行政機關爲之。

師範學校得附設特別師範科（公立中學及高級中學內亦得附設特別師範科），招收高級中學或高級職業學校畢業而願充任小學教員者，修業年限定爲一年；又得附設幼稚師範科，招收初級中學畢業生，修業年限爲三年或二年，畢業後得充幼稚園及初級小學教員。專收女生之師範學校稱爲女子師範學校。以養成鄉村小學師資爲主旨者得稱鄉村師範學校，惟應增設關於鄉村及農業科目。女子師範與鄉村師範的一切辦法均與普通師範學校相同。各地方爲急需造就義務教育師資起見，得設簡易師範學校，招收小學畢業生，修業四年；或於師範學校及公立初級中學內附設簡易師範科，招收初級中學畢業生，修業一年。簡易師範學校及簡易師範科造就簡易小學、短期小學及初級小學教員。由此畢業的學生，服務期滿，成績優良，可入師範學校及幼稚師範科肄業，但仍須經入學試驗及格。簡易師範學校以縣市設立爲原則，並應於可能範圍內設在鄉村地方——設在鄉村者得稱簡易鄉村師範學校。學生實習，無如附屬小學及幼稚園者，得在附近公私立小學及幼稚園實習。此類學校本爲應急之用，一俟地方小學師資足敷分配時，應即停止辦理。關於師範學校之他種規定，對於簡易師範學校及簡易師範科均適用之。

「職業學校應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，以培養青年生活之知識與生產之技能。」職業學校分初高兩級：初級職業學校，「授與青年較簡易之生產知識與技能，以養成其從事職業之能力。」其入學資格，須曾在小學畢業或具有相當程度，年在十二足歲至十八歲者，修業年限一年至三年，遇必要時得酌量縮短之。高級職業學校，「授與青年較高深之生產知識與技能，以養成實際生產及管理人材，並培養其向上研究之基礎。」其入學資格，須（一）曾在初級中學畢業或具有相當程度年在十五足歲至二十二歲者，修業年限三年；（二）曾在小學畢業，或具有相當程度年在十二足歲至二十歲者，修業年限五年或六年。職業學校以就某業中之一科單獨設置爲原則（如工業中之陶瓷、製革、染織或絲織、棉織、毛織等，農業中之牧畜、森林、蠶桑等）但經主管教育行政機關之特別核准，得兼設同一業之數科或得合設一業（如農、工、商、家事等。）其單設一科者，稱初級或高級某某職業學校；兼設二科者，稱初級或高級某某二科職業學校；合設農業、工業、或商業二科以上者，稱初級或高級農業、工業、或商業職業學校；合設數業者，稱初級或高級某某職業學校，合設初高兩級者，稱職業學校。初級職業學校，以縣立市立爲原則；亦得因地方特別情形，由兩縣或數縣聯合設立之。高級職業學校，以省或直隸於行政院之市立爲原則；亦得因地方特別情形，經教育廳呈請教育部核准後，由縣市設立之。社團或工廠、商店、農場等職業機關或私人，均得依照私立學校規程所定程序，設立職業學校。公私立專科以上學校亦得附設之。因職業學校重在實習，設備必須完善，所以規定其單科一學級之每年經常費，應參照當地省立初級及高級中學，各以增加百分之五十爲原則；即每年擴充設備費，至少亦須佔經常費百分之二十。其編制以男女分校或分班爲原則；而每學級人數

亦視實習設備之容量而定，以十五人至四十人爲度。職業學校以不收學費爲原則，但遇必要時，得呈請主管教育行政機關核准徵收，初級每學期以四元爲度，高級以八元爲度。並得酌量徵收最低額之實習材料費，初級每學期不得過四元，高級不得過八元。職業學校得視地方需要，附設職業補習班或職業補習學校；各地初級職業學校在尚未充分設置以前，並得暫就小學附設職業班，視地方需要情形設置科目。此皆救濟辦法也。

至於職業學校的分科，在規程中亦有規定。初級職業學校暫分爲下列各科：（一）關於農業者，如普通農作（稻、棉、麥作等）、蠶桑、森林、畜牧養殖、園藝等；（二）關於工業者，如籐竹工、木工、板金工、電鍍、簡易機械工、電機電料裝置及修理、鐘表修理、攝影、印刷、製圖、染織、絲織、棉織、毛織、陶瓷、簡易化學工業等；（三）關於商業者，如普通商業、簿記、會計、速記、打字、廣告等；（四）關於家事者，如烹飪、洗濯、造花、縫紉、刺繡、理髮、育嬰、傭工等；（五）關於其他職業者，視地方需要酌量設立。高級職業學校分爲下列各科：（一）關於農業者，如農業、森林、蠶桑、畜牧、水產、園藝等；（二）關於工業者，如機械、電機、應用化學、染織、絲織、棉織、毛織、土木、建築、測量等；（三）關於商業者，如銀行、簿記、會計、速記、保險、匯兌等；（四）關於家事者，如縫紉、刺繡、看護、助產等；（五）關於其他職業者，視地方需要酌量設立。職業學校每週教學四十至四十八小時，以職業學科佔百分之三十，普通學科佔百分之二十，實習佔百分之五十爲原則，但商業家事等科得酌減實習時間。其實習場所，應視環境及實際情形，採用下列方式：（一）由學校自設農場、工廠、商店等，及其他可供學生實習之場所；（二）由學校與同性質之農場、工廠、商店等聯絡合作，供給學生實習之場所；（三）由學校指定廣大場所，學生自行組織經營耕種或其他工作。關於教學科目及課程標準，


26
25
24
23
22
21
20
19
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6
高等教育
中等教育
初等教育
研究院
大學校
專修科
專科學校
特別師範科
中學校
高級
初級
高級職業學校
初級職業學校
職業補習班
職業補習學校
簡易師範學校
幼稚師範科
師範學校
小學校
高級
初級
職業班
簡易小學
幼稚園

尙未經頒布，須待教育部訂定。

此次中小學暫行條例所規定者，無大差異；惟將職業各科由高級中學分出，又將師範學校由職業各科中劃出獨立。於是與高級中學平行者有高級職業及師範學校等，而與初級中學平行者亦有初級職業及簡易師範等。茲就上述各法規並加入專科學校及大學各種制度，繪成現行的學校系統圖，如上：

在此時期，尙有一事，爲負地方教育行政責任者所當注意，卽中小學學生畢業會考是也。民國二十一年五月二十六日，教育部公布中小學學生畢業會考暫行規程十三條。此種會考祇限小學、初中、及高中普通科，凡各級師範及職業學校均不在內。其目的係爲整齊學生畢業程度及增進教學效率。

省縣市公立及已立案之私立中學，其畢業會考，由各省教育廳組織委員會辦理之。縣市內公立及已立案之私立小學，其畢業會考，由縣市教育行政機關組織委員會辦理；並得由省教育廳派員指導。至於行政院直轄市區內公立及已立案之私立中小學，其畢業會考，卽由各該市區教育行政機關組織委員會辦理之。其中小學畢業會考委員會組織規程及辦事細則，應由各該省市區教育行政機關訂定呈請教育部備案施行。會考方式，核算成績方法，亦應由省市區教育廳局詳細規定呈部備案。會考區域較廣，學生較衆之地，得分區分期舉行。

會考學科（教育部於二十一年六月以第三八四九號訓令公布「各項會考之學科內容應包括各該階段間所修習之全部教材，不得以最後一學期教材爲限」）如次：（一）小學以國語、算術、社會、自然、體育爲主；（二）初級中學以黨義、國文、算學、歷史、地理、自然、體育、外國語、（三年級不選修者免考）爲主；（三）高級中學普通科

爲黨義、國文算學、歷史地理、物理化學、生物學、外國語、體育。凡學生會考及格，然後發給畢業證書，並須在證書上加印會考及格之字樣，以資證明；否則，其證書卽爲無效，不得應試中學或大學。會考非各科皆能及格不得畢業。有一科或二科不及格時，其不及格科目，得復試一次；復試仍不及格，准其補習一學年（教育部曾以第六二三五號指令浙江教育廳解釋此點，曰：「所謂補習一年，校內校外補習均無不可；」「補習時間，依地方情形，如小學春秋季始業各班兼全者，其補習時期，酌量縮短爲一學期。）於下次會考時再行參加各該科會考，但以一次爲限。未曾考各科，應由原校將成績及考查計算等方法，送請主管教育行政機關復核。

各省市區及縣市教育行政機關在舉行中小學會考之前及結束後，均應呈請其上級教育行政機關備案；其未備案者，作爲無效。會考結束時，應以學生個人爲單位，將其所得各科成績總合爲平均數，分別等第揭示之。同時並應以學校爲單位，將與試各生平均成績總合爲平均數分別等第揭示之。就此成績，可爲各校校長及教員懲獎之標準。

七　附中央研究院的組織

在各級學校教育制度外，尚有一雖非學校性質，而爲「中華民國最高學術研究機關」之中央研究院，其與我國高等教育有密切的關係，不可不於本章中略爲敍述。

中央研究院組織法十一條，係於民國十七年十一月十一日由國民政府公布者。內中規定中央研究院直轄

於國府，其任務有二：一、實行科學研究；二、指導聯絡獎勵學術之研究。該院特設院長一人，綜理全院行政事宜；總幹事一人，受院長之指導，執行全院事宜；幹事三人至五人，分掌全院文書、會計、庶務事宜。總幹事及幹事均由院長聘任。

任行政組織以外，又設評議會，爲全國最高學術評議機關，以該院直轄之學術研究機關主任及院長聘任之國內專門學者三十人組織之，而以院長爲其會長。其所設研究所如次：一、物理研究所，二、化學研究所，三、工程研究所，四、地質研究所，五、天文研究所，六、氣象研究所，七、歷史語言研究所，八、國文學研究所，九、考古學研究所，十、心理學研究所，十一、教育研究所，十二、社會科學研究所，十三、動物學研究所，十四、植物學研究所；於必要時，得設其他研究所。

中央研究院設下列兩種名譽會員：一、個人名譽會員——中國學術專家於學術上有重要發明或貢獻，經評議員三分之一以上提議，全體一致之通過，得被選爲個人名譽會員；二、團體名譽會員——國內科學研究機關或團體對科學有相當之設備及重要之貢獻，經評議員三分之一以上之提議，三分之二以上之通過，得被選爲團體名譽會員。外國科學專家在科學上有重大之發明或貢獻，經評議員過半數之提議，全體一致之通過，得被選爲中央研究院名譽通信員。

第七章　私立學校制度與收回教育權

一　私立學校的意義及其類別

教育雖然是國家任務，應由政府就全國情形統籌設施計劃，但近代各國教育行政的趨勢，則大抵允許私人或團體於不違法令範圍內創辦各級學校。我國教育制度自始就採取公私並存辦法，故興學之初，即給予私人以辦理之自由。良以玆事體大，非積貧積弱的中國國家力量所能獨任，故特變通辦理，使公私教育並行不悖，然後普及計劃可以早日實現。這是就我政府教育行政上的主張而言；實則在教會式的私立學校初辦之時，其起因則並非由於我政府之放任，而由於外人之假名辦學實行傳教。

我國自三代以後，學校教育差不多全在私人之手；公立的教育機關雖具形式，實質上却是選舉機關，前已言之。中國數千年來都是如此。到清末興辦新式教育，創立學校，教育始被認爲國家任務；但教會學校及私塾式的學校早已存在，故伊時國內學校即已爲公私並立的。

所謂私立學校者，對公立學校而言者也。在國家主義未盛之際，學校之公立或私立本不成問題；至於近世，國權一事爲學者所注意，於是公立學校遂與私立學校劃然有別。惟私立學校之含義究竟如何，誠難以一二三語爲之

界說，茲爲便於明瞭起見，爰將民國元年教育部之解釋照錄於次，以資參考：

「公立學校以公法人所立爲標準。就全國言，則省立、縣立、城鎭鄉立各校，凡由地方機關主管者，均爲公立學校。其有法定團體，經法律規定爲公法人者，所立學校亦爲公立學校。就京師一方面言，則凡該學務局所立，及各旗由主管旗務機關所立舊稱官立者，均爲公立學校，其私人或私法人團體所立，無論經費出自私人財產，或團體財產，或其他寄附金，及經公款補助，均爲私立學校。」（元年十一月六日令京師學務局）

民國十八年八月二十九日教育部公布之私立學校規程第一條亦曰：

「凡私人或私法人設立之學校，爲私立學校，外國人及宗教團體設立之學校均屬之。」

由上條觀之，可知就設立者分別私立學校種類，當有下述四種：一、私人所設；二、私法人團體所設；三、外國人所設；四、教會所設。惟外國人亦應包括在私人或私法人團體之中，不必單列；教會則不分基督教、天主教、孔教、佛教、道教、回教、……等，嚴格言之，亦應歸入私法人內。是私立學校祇有私人所立與私法人所立兩種耳。惟教會學校佔中國私立學校之大半，與新式教育影響甚鉅，故世之論者多提出單獨研究之。此外尚有一種外國政府在華所辦學校，雖不可以普通私立學校目之，而其內容與辦法則不遵我國教育法令，完全欲實施一種殖民的奴隸教育，有損吾國家教育權，亦將於本章中附論之。

私立學校本爲補助公立學校之不及。凡公立學校未經設立，或已設而不足容納該區域內兒童之處，私立學校便可補其不足而應其需要。但有時公立學校本已足以容納區內兒童而有餘，但仍見私立學校之存在，或且較

受社會之歡迎，是則因私立學校的辦法比較自由，可以隨時適應一般人的心理要求，且不受政治影響，學校較為穩固，可免學生朝作夕輟，荒廢課業。故私立學校，亦自有其貢獻，不可偏廢。

二　教會學校之由來及我國教育權之喪失

中國喪失教育權的事實可分爲兩類：一、教會學校、遍於全國各省市區，大抵爲天主教或基督教教會所主辦的；二、殖民學校，完全外國政治勢力爲背景，如日本在東三省南滿鐵路沿線所設者是。茲先述教會學校之由來，然後繼續討論我國教育權喪失的經過。

教會學校發源於基督教，而基督教在內地取得自由宣傳權又以國際不平等條約爲根據，故教會學校亦含有外國政治侵略的意味。西洋人士來華傳教，最初會屢受禁止，嗣於道光二十二年（一八四二年）江寧條約訂定准外人自由傳教，並由地方官妥爲保護之條；其後凡與各國訂約，無不注意此點，以是外國教堂遂遍佈全國。惟關於設學之條文，則祗同治七年（一八六八年）中美續約第七款載有「美國人可以在中國按約指准外國人居住地方設立學堂，中國人亦可在美國一體照辦」一語，按其文義當指外國人可以在其居住地設校教育其本國人，並非自由設學教育中國人。此外，則條約中並無外人得在中國自由設校教育華人之規定，而何以此種教會學校竟與教堂並存而遍佈全中國？蓋自一八四二年以後，傳教者均於教堂附設學校及醫院等，其學校之目的只在謀傳教及教徒生活之便利，並非爲教育而辦。後以教會勢力甚張，鄉民受其誘惑，漸多遣子弟入教會設立之學

塾者。適值中西交通頻繁，政府需要翻譯人才，教會學校學生因得風氣之先，頗為世所重視，於是教會學校乃益以教授外國語文為號召，而其業遂無形發達。照條約上外國教士祇有傳教權而無設立學校權，但教會既為謀其自身之便利而設校，中國政府亦因不明國家主權，聽其自由存在。光緒二十九年奏定學堂章程頒布，政府雖亦感覺外人在華辦學，不能適合國情民性，未將外人學校加入，且無獎勵，但當時不曾運用國家行政權監督外人設立之學校，而聽其自由存在，實為最失策之事。迨至光緒三十二年（一九〇六年）學部又發布「外人設學無庸立案文，咨行各省督撫，自是外國教會學校等遂愈不受中國法規的支配了。原文曰：

「為咨行事。普通兼辦專門實業兩司案呈照得教育為富強之基，一國有一國之國民，即一國有一國之教育；匪惟民情國俗各有不同，即教育宗旨亦實有不能強合之處。現今振興學務，各設地方籌建學堂，責無旁貸，亟應及時增設，俾國民得有嚮學之所。至外國人在內地設立學堂，奏定章程並無允許之文。除已設各學堂暫聽設立，無庸立案外。嗣後如有外國人呈請在內地開設學堂，亦均無庸立案。所有學生，概不給予獎勵。除分咨外，相應咨行貴督撫查照行知提學使司辦理可也。」

自此以後，教會學校益增。至國民政府在南京成立之時，耶穌教在華共有各級學校七千餘所，學生二十一萬餘人；天主教有學校六千餘所，學生十四萬餘人，可謂盛矣！

殖民教育既以日本在東三省所經營者為最盛（歐戰後，在山東青島日本學校本亦佔相當地位，後我國於民國十一年，據華盛頓會議條約，將青島索回，日人所設學校也已逐漸接收改組。）茲即述其經過，以概其餘，因他

國在華所辦均不如日本之顯著，且均採取類似之步驟也。溯自「甲午」戰後，日本迫割我遼東半島爲己有，爲俄所阻；而俄反得旅順大連之租借權。此時帝俄政府曾在旅大及郭家嶺、貔子窩、金縣等地設立中俄學校，教育中國學生，以普及俄語並培養親俄思想。但是時旅大管內仍多「書房」，共達三百七十餘所，中國學生均就書房讀書，數約五千四百餘人；俄國學校實無多大力量。日俄戰後，旅大轉租於日。光緒二十八年，金縣軍政署設立南金書院民立小學校，是爲日人在東三省設立學校教育中國兒童之始。翌年，改爲關東州公學堂。同時，大連旅順均設立公學堂，以收容中國學生。其後，南滿鐵路附屬用地之各站亦遍立小學；更於重要地點設立中學、專門、大學、及師範實業各種學校，其目的在養成日本順民自不待言。學校中之設備、課程、訓練等旣以此爲旨歸，故其教科亦特重日文日語，而無中國史地，使學生只知有日本與大淸帝國，而不知有中華民國。甚至「提倡中國女生裹足，不准中國教員講愛中國」並在學校教室設警察旁聽席，以監視中國師生之行動。其荒謬可想而知！民國四年日誘袁世凱締結二十一條，將旅大租期延長爲九十九年。十二年，我國會通過廢止民四二十一條，並因旅大原定租期已滿，提議收回，日人藉口該約有效，堅不交還，並對教育事業益加努力。雖國人對於收回教育權運動甚力，但日人在東三省所辦學校卻未受大大的影響。截至民國二十一年，其專爲中國人所設之學校計百六十餘所，學生亦約四萬餘人。而兼收中日學生之學校及受日本教育當局監督之私立書房，尙不與焉。

三　取締教會學校與收回教育權

所謂教會學校，當然不祇基督教天主教教會所辦的學校，凡佛教回教及其他宗教團體所主持者亦均應包括在內。惟佛回等教所辦學校爲數甚少，且因勢力不大，多未敢越出中國教育法令，故其惡影響亦極小。茲節所述取締教會學校，在當局固未指明爲對基督教而發，但當以此爲主，其他皆附及之耳。

基督教設學之初，其目的只在謀傳教之便利，雖不能說設學者有意作文化侵略，但因（一）其教義與中國國民思想衝突，（二）傳教權基於不平等條約，（三）主持者係牧師非教育家，（四）設學要旨在陶鑄合於耶教社會生活的人才便於爲教士服務，故對於中國文化不免輕視。中國欲獨立存在於世界，必須努力養成其國民的國家意識，所以這種違背「國情民俗」的教會學校亟宜取締，使入國家教育正軌。

清朝末季，人民對基督教極不滿意，各省迭有教案發生，但以不平等條約之拘束，每次教案均爲勢屈，「庚子」一役，尤足以寒國人之膽。故自光緒二十九年奏定學堂章程以後，對外人所設學校一概不提，完全聽其自然發展，遂使教會學校日多而日盛，不受吾國法令之拘束。民國成立，我國教育當局漸覺教會學校日益擴充，關係國家教育前途者日漸重大，整理監督，殊不容緩。故於四年部辦教育統計之時，通咨各省區說：『外人在內地設立之各種學校，其編制多與部定規程不合；但既辦教育統計，對於此類學校自不能不特別注意。……』是此時對外人所設學校雖認爲編制不合，應予注意，但無相當取締或限制的辦法。民國六長，政府更覺消極抵制，終非善策；「然其實力經營，亦有未便湮沒之處」，故由教育部公布私立各種學校考核待遇文，並規定四條辦法，令京內外各種私立學校一律立案。及九年十一月，教育部又以教會學校程度參差，編制歧異，及畢業生不能享受同等優待，表示可惜；

公布外人設立學校須如法報部立案文。次年四月更申前令，催促立案；並頒布教會所設中等學校請求立案辦法六條。其中有四條限制：（一）教會中等學校應照本國法令辦理；（二）課程方面除國文、本國歷史、本國地理不得變更外，其餘各科設有變更，須請官廳核准；（三）學科內容及教授方法，不得含有傳教性質；（四）校內學生無論信教與否，應一律待遇。

以上還是教育法令對教會學校限止其作宗教宣傳。至於後日輿論的收回教育權運動，則發源於反宗教的思潮。民國六年，蔡元培曾在北京神州學會講演以美育代宗教，即認為宗教無補人心，但未為社會所注意。民國十一年世界學生基督教同盟在北京開會，國內具有新思想者起而組織非基督教同盟運動；民國十四年並由學生聯合會議決於「聖誕節」時各地同時舉行反基督教運動。此種運動後遂進而為反基督教教育的運動。在民國十一年三月間，蔡元培即曾發表「教育應脫離宗教而獨立」之議（新教育雜誌第四卷第三期教育獨立議）他底辦法用：『大學中不必設神學科，但於哲學科中設宗教史、比較宗教學等；各學校中均不得有宣傳教義的課程，不得舉行祈禱式；以傳教為業的人，不必參與教育事業。』是年七月，中華教育改進社在濟南開年會，胡適、丁文江、陶孟和提議「凡初等教育（包括幼稚園）概不得有宗教的教育（包括理論與儀式）」。自此而後，收回教會教育運動更逐漸發展，遂形成一種強有力的輿論。而奉天教育界人士亦於此時組織機關，作收回東三省教育權的運動。

在民國十三年間，各團體發表收回教育權運動之議論者甚多，如少年中國學會，全國學生聯合會，中華教育

改進社，全國教育會聯合會均是。尤以是年十月全國教育會聯合會通過之教育實行與宗教分離，及取締外人在國內辦理教育事業兩案，最有力量。到民國十四年，此項運動便由言論而進於實行的時期。教聯會又有請各省區行政官廳設法收容教會學校師生案之通過，其辦法為：（一）指定或籌辦相當學校，容納教會學校退學生；（二）教會學校中之教師有願脫離關係者，應廣為聘用。

由於上述之運動，政府乃訂定相當法規，為之限制。民國十四年十一月十六日，教育部頒布外人捐資設立學校認可辦法六條。其中有積極要求五項，消極限制兩項，大抵皆以當時教育界的輿論為根據。關於積極方面的：（一）學校名稱應冠以私立；（二）校長或副校長應為本國人；（三）若有校董會，多數董事應為本國人；（四）學校宗旨依教育部所規定，必須是教育的；（五）學校課程應依部定標準。關於消極方面的：（一）不得勉強學生信仰任何宗教或參加宗教儀式；（二）宗教科目不得列為必修。以後私立學校規程的基本主張便是以此為根據的。

在東三省，本以日本所設殖民學校為最侵我教育權，自十三年以後，東北人士即積極作收回運動，不遺餘力。當時曾發起收回教育權委員會，官民合作，對於調查實況，禁學生入日校，及自設學校收容學童……等事，切實進行。十四年九月，該會在省教育會開常年大會，綜合省公署、教育廳、及各團體之意見，議決辦法五條如次：（一）省署完全負責管理各項交涉事宜，並予以適當之援助；（二）省署飭財政廳准撥大宗款項，作添設學校及維持收回教育權委員會之用；（三）教育廳通令解散教會小學，並禁止教會創辦小學；（四）中國兒童不得投入日本

小學校，並禁止日本在奉省添設任何大學；（五）教育廳飭各縣視學及教育事務員調查各地外人所辦理之小學校，酌量情形，協同各縣知事，在外人設教之處添設小學。此五款雖亦牽涉教會學校，但以日本之殖民教育為主。自此辦法決定後，頗有相當效果，惟日本在東北——尤其「南滿」——勢力鞏固，終不能根本剷除耳。

國民政府成立後，對於教會學校限制愈嚴。在民國十五年時，即曾公布私立學校規程，學校立案規程，及校董會章程。私立學校規程內之條文，即多係限制教會學校者。其積極的要求有五：（一）教會學校應一律以私立學校待遇；（二）校長應為本國人，但必要時，得聘外國人為顧問；（三）校董會主席及多數會員應為本國人；（四）遵守教育法令並按例報告官廳；（五）受官廳之監督指導，而下列事項必須由官廳處置之：（1）開辦學校須陳請許可；（2）關閉學校須陳請許可；（3）學校停辦須由官廳派員會同清理；（4）解散不遵法令的學校，（5）隨時開除學校校長或教員。消極的限制有二：（一）學校不得強迫學生參加宗教儀式；（二）宗教科目不得列為必修（學校但得設立宗教專科。）

至民國十八年四月二十三日，教育部又布告宗教團體興辦教育事業辦法，甚為重要，茲將原文錄左：

「查近來各宗教團體以興辦教育事業到部者，其所訂規章往往與本部公布之法令不合。推原其故，蓋因宗教團體興辦教育事業，或為捐資設學以造就人才，或為集合徒衆以研究傳習其教義。此二者之目的本屬不同，而主其事者每思比附牽合，遂致名實混淆，諸多舛誤。本部以為欲袪此弊，必先釐訂名稱，而後可循名以覈實。茲特明定辦法：（一）凡以宗教團體名義，捐資設立學制系統內之各級學校者，應遵照私立學校規程辦理。其設

立各種補習學校，或民衆學校者，應遵照教育部所定關於是項之法令辦理。（二）凡宗教團體爲欲傳播其所信仰之宗教，而設立機關，招致生徒者，概不得沿用學制系統內各級學校之名稱。（三）凡宗教團體集合會社，研究教義或其他學術者，得依照關於學術集會結社之手續辦理。（四）上列第一及第三項，均應呈報教育行政機關立案或備案。惟第二項應由各地方政府管轄，無庸呈報教育行政機關。自經此次明白規定，嗣後各宗教團體興辦教育事業，務須認明宗旨，切實辦理，免遭駁斥。其以前所興辦之事業有名稱不合者，亦即分別改正，是爲至要。」

同年六月七日，教育部又以第七七七號訓令，凡「私立學校立案，應遵照前大學院規定私立學校各種條例辦理，」並重申前令「私立學校不得以宗教科目爲必修科，並不得在課內作宗教宣傳。」

民國十八年八月二十九日教育部公布私立學校規程，將「外國人及宗教團體設立之學校」均列入其內。但其校長或院長，必須以中國人充任（見規程第四條）在校董會中，「有特別情形者，得以外國人充任校董，但名額最多不得過三分之一。其董事長或校董會主席，須由中國人充任」（見規程第十九條）至於由宗教團體所設立者，「不得以宗教科目爲必修科，亦不得在課內作宗教宣傳。學校內如有宗教儀式，不得強迫或勸誘學生參加；在小學並不得舉行宗教儀式」（見規程第五條）其他各端，均與普通私立學校同樣受教育行政機關之監督與指導。遇有辦理不善，或違背法令時，主管教育行政機關得撤銷其立案或解散之，亦與處置一般私立學校者同。

後以教會學校對於部定辦法，向多陽奉陰違，故各處風潮屢起。教育部復於民國十九年二月十一日，以第一二九號訓令頒行查察教會學校應行注意各點，俾各省教育廳對已未立案之教會學校，隨時查考，遇有指定各情事發現時，即行取締，以重教育，而保國性。原令共四點，一、對於黨義教育、是否實施？所有黨義教員及訓育主任，是否曾受檢定合格？二、中等以上學校是否已遵章不以宗教科目爲必修科？其有設選修科者，有無選修等情弊。三、小學本無所謂選修科，是否尙有以選修爲名，而令兒童有修習宗教科目之實。四、課外有無強迫學生參加宗教儀式情事？（按教育部曾於十八年十月二十一日以第二六八三號指令山東教育廳云：「……惟「中學內得設宗教科目爲選修科」應限於高級中學。又宗教儀式，不得以任何方法威迫或利誘學生參加，並不得於校內一般的集會時舉行。」是於限制之內仍有限制也。）

四　關於私立學校的法令

在前清末年，中國本由私塾的教育改爲學校教育，私立學校當然是中國教育制度的本色，政府亦無限制私校之法令。民國成立以後，國民學校令等法規中均曾提及私立學校，是政府對私立設校並無何等歧視明矣。後因教會學校爲輿論所攻擊，政府乃設限制之條，而私立學校遂被注意，前已言之。茲再就現行法規，將私立學校制度略爲敍述於次。

現行的私立學校規程五章二十九條（並附表二十四紙，）係教育部於民國十八年八月二十九日所公布

者，其內容即以以前歷次頒行關於私立學校之法規爲依據。

私立學校須經主管教育行政機關之許可，方得設立；其變更及停辦亦須經主管教育行政機關之許可。私立大學、獨立學院、及專科學校，以教育部爲主管機關；私立中等以下學校、私立專科以上學校之附屬中學、及私立中等以上學校之附屬小學，均以教育廳或特別市教育局爲主管機關。私立學校須經教育行政機關立案，並受其監督與指導；其組織、課程、及其他一切事項，均須遵照現行教育法令辦理。私立學校之名稱應明確標示學校之種類，並須冠以「私立」二字。其有辦理不善或違背法令時，主管教育行政機關得撤銷其立案或解散之（外國人及宗教團體設立之學校亦同。）

私立學校以校董會爲其設立者之代表，負經營學校之全責。校董會之設立，須由其設立者遵照規程，呈經主管教育行政機關核准；核准設立後，須於一個月內開具名稱、事務所所在地、批准設立年月日、資產金或其他收入之詳細項目、校董姓名籍貫職業及住址等項，呈請立案。凡已核准立案之中等學校校董會，應由各該主管教育行政機關轉呈教育部備案。校董會之職權以下列各項爲原則：（一）關於學校財務，校董會應負之責任如次：一、經費之籌劃；二、預算及決算之審核；三、財務之保管；四、財務之監察；五、其他財務事項。（二）關於學校行政，由校董會選任校長或院長完全負責，校董會不得直接參預。所選校長或院長應得主管教育行政機關之認可；如校長或院長失職，校董會得隨時改選之。主管教育行政機關如認其所選任之校長或院長爲不稱職時，亦得令其另選；另審仍不稱職，或校董會發生糾紛以致停頓時，並得由主管教育行政機關暫行遴任。附屬性的各級學校校長或主任

應由主校校長或院長選任之；但有特殊情形另設校董會者，由校董會選任之。在每學年終結後一個月內，校董會應詳開規程中指定各事項連同財產項目分別逕報或轉報主管教育行政機關備案。至其自身之解散亦須呈經許可。

私立各級學校呈請核准設立，均須於校董會立案後行之。呈請時應開具下列各款，送呈查核：一、學校名稱（如有外國文名稱者亦應列入）；二、學校種類；三、經費來源及經常開辦各費預算表。呈報開辦應於呈准設立後一年（中等以下學校六個月）內行之。呈報時須開具左列各款，連同全校平面圖及說明書，送呈查核：一、學校所在地；二、校地及校舍情形；三、經費來源及經常開辦各費預算表；四、組織編制及課程；五、教科書及參考書目錄；六、圖書館全部圖書目錄或分類統計，及實驗室全部儀器標本目錄（在中等以下學校為「圖書、儀器、標本、校具、及關於運動衛生各種設備」）；七、校長或院長及教職員履歷表（中等以下學校為「校長及教職員履歷表」）。呈請立案應於開辦後三年（中等以下學校一年）行之。在呈准設立時，其開辦費及每年經常費須足規定之數目。高中以上學校，其開辦費及第一年經常費，均須以現款照數存儲銀行。至於初級中學的經費，應有確定之資產或資金，其租息足以維持其學校之每年經常費者；或雖無確定之資產資金，另有其他確實收入，足以維持其學校之每年經常費者。設備方面應有自置或撥用之校舍，相當之校地，運動場，理科實驗室，標本，儀器，書籍，校具各項者。小學的經費，應有確實收入，足以維持其學校之每年經常費者。設備亦應有相當之校地，校舍，運動場，校具，教具，圖書各項。私立學校須具下列各項資格，方得呈准立案：一、呈報事項查明確實者；二、教職員能合格勝任，專任教員占全

數三分之二以上者（中等以下學校一槪爲四分之三以上者」一）三、設備完善者；四、資產或資金之租息連同其他確定收入（學費收入除外）足以維持其每年經常費者。而凡已經核准立案之私立中等學校，應由各該主管教育行政機關轉呈教育部備案。

在私立學校規程公布以後，教育部即嚴格執行，對於所有私立學校均詳加攷察，以便整頓。當時曾將辦理不善或違背法令之學校，分別令飭停辦或封閉。教育部爲劃一處置辦法起見，曾於十九年二月二十八日以二〇五號訓令公布處置已停辦或封閉之私立學校辦法，共四條：（一）凡經令飭停辦或封閉之學校，非經過一學期，不得就原有基礎改易名稱或變更組織，重請設立同類之學校；（二）凡經令飭停辦或封閉之學校，經過相當時期，如就原有基礎改易名稱或變更組織重請設立同類之學校，概以新開辦之學校論；（三）凡新開辦之學校，只准招收一年級生，以杜冒濫；（四）凡經令飭停辦或封閉之學校，當時在校之學生，應由各該學校負責結束，將學生名册及相片呈送各該所在地地方教育行政機關，聽候舉行甄別，按其成績，發給修業證明書。

自此以後，各級學校招生，其入學資格均限於在公立或已立案之私立學校畢業者；其未經立案之私立學校畢業生均無投攷之資格，且不能與公立學校畢業生享同等待遇。

五　附華僑教育法令

凡中華民國人民僑居他國者，在所在地設立的學校或其他教育機關，亦爲私立的性質，但不遵照私立學校

規程辦理，並其主管機關亦較普通教育行政官廳不同，特提出討論之。

民國十八年五月二十四日，教育部公布領事經理華僑教育行政規程十條。凡駐外總領事，領事，或副領事，均負有經理各該駐在地及兼轄區域的華僑教育行政事項之權責。（按民國二年十二月二十二日，教育部曾以第五十七號令公布領事經理華僑學務規程八條，辦法與此相類，惟略簡耳。）故領事於其赴任前，應向教育部長陳述對於華僑教育之意見，以便教育部隨時指示辦法。領事經教育部之核准，得將駐在地及兼轄區域，畫分爲若干學區，每區指定一優良學校爲各僑校之領袖，領導改進華僑教育；亦得指定當地優良學校校長或教員爲名譽督學，視察指導當地學校教育，有時並得設督學或其他掌管華僑教育行政人員。各華僑教育團體所有呈請事項，得由各領事核轉教育部。

根據民國十八年十一月十八日教育部公布的華僑學校立案規程，我們知道凡華僑學校須由設立者或其代表備具呈文及附屬書類二份，呈由該管駐外領事轉呈教育部；再由教育部將呈文書類一份轉中央僑務委員會審核同意，方得批准立案。其呈請立案，又須具備下列各項資格方可：「甲、經費：有確定資產資金或有其他確實收入，足以維持學校之常年經費者；乙、設備：有相當之設備者；丙、教職員：教職員能合格勝任，中學有專任教員三人以上，小學教員有專任教員一人以上；校長須由中國人充任，但有特殊情形須聘外國人擔任者，由該管駐外領事呈請教育部核准。」已立案後，其組織課程及一切事項，除有特殊情形，呈經教育部准予變通外，須遵照現行教育法令辦理。教育部對於已立案之華僑學校，如認爲有措施失當或違反黨義者，得令其改革或撤消其立案，但須得

僑務委員會同意；其自欲變更或停辦時，亦須呈經該管駐外領事轉呈教育部核准，仍須得中央僑務委員會之同意。

民國二十年一月十六日，教育部公布華僑中小學規程十一章五十一條，於經費、設備、課程、訓育、校董、職教員、學生……等事項，均有詳密之規定；一切均以國內中小學制度爲根據，而略予以斟酌地方情形爲適宜的伸縮之自由耳。

第八章　國外留學制度

一　留學制度的發軔

留學的目的，本在探討高深學理，研究專門知識。蓋國內高等教育尚未充分發展之時，人才不足，設備不完，無以資其研究；或以學術專長，各國不一，非親臨其境，從事探求，無以集其大成；或欲藉遊學機會，擴充眼界，增廣識見。我國留學之事，最初本由於國人震於西學之效，以爲非模仿西洋，不能致國家於富強，而在國內設學，教育子弟，又感緩不濟急；故由政府派遣學生，出國遊學；各省效之，留洋者漸衆；於是羣慕其事，私費者乃盛。

中國政府派遣留學生，發動於容閎，鼓吹於丁日昌，提倡於曾國藩，而初次派送，則成於李鴻章之手。容閎廣東人，曾由澳門一西塾畢業，輾轉赴美入耶魯大學（Yale University），而爲中國留美學生之第一人。歸國後，於同治二年（一八六二年）見曾國藩於安慶，建議創設機器廠，曾即派其赴美購機。一八六五年返國，曾保以五品候補同知，指發江蘇。旋於上海遇上海道丁日昌，頗相契，遂以其所持之教育計劃的進行步驟與丁商議。後丁升江蘇巡撫，漸有力，始將其計劃提出於曾國藩。其主張可於其所著西學東漸記第十六章予之教育計劃內見之，原文曰：

「政府宜先派穎秀青年，送之出洋留學，以爲國家儲蓄人材。派遣之法，初次可先定一百二十名學額以試行

之，此百二十人中又分爲四批，按年遞派，每年派送三十人留學期限，定爲十五年，學生年齡，須以十二歲至十五歲爲度。祇第一第二批學生出洋留學，著有成效，則以後即永定爲例，每年派出此數。派出時並須以漢文教習同往，庶幼年學生在美，仍可兼習漢文。至學生在外國膳宿入學等事，當另設留學生監督二人以管理之。此項留學經費，可於上海關稅項下提撥數成以充之。」

此一八六八年事也。時曾丁艱，未即辦。同治十年（一八七〇年，）曾及丁日昌等四人奉派爲調停天津教案大臣，在津聚首，容乃乘機進言於丁，請其向曾重提前議，曾然之，遂由四大臣聯銜奏請，於斯年冬奉旨照准。於是丁又介紹刑部主事陳蘭彬與容在南京共同商定派遣學生額數，設立預備學校，籌劃經費，酌定出洋年限諸事。同治十一年，曾國藩逝世，李鴻章繼之，於翌年夏末派第一批學生三十人去美。所以必往美國者，蓋以當時與外國訂約有遊學專條者，祇有同治七年志剛孫家穀等使美所訂之中美續約也。該約第七款說：「嗣後中國人欲入美國大小官學習各等文藝，須照相待最優國之人民一體優待。」第一次由曾李二人合奏挑選幼童前往泰西肄業章程十二條。其重要之點如次：

「上海設局，經理挑選幼童派送出洋等事。擬派大小委員三員，由通商大臣劄飭在於上海寧波福建廣東等處，挑選聰慧幼童年十三四歲至二十歲爲止，曾經讀中國書數年，其親屬情願送往西國肄業者，即會同地方官取具親屬甘結，並開明年貌、籍貫、存案，攜至上海公局考試。如姿性聰穎並稍通中國文理者，即在公局暫住，聽候齊集出洋，否即撤退以節糜費。

「選送幼童，每年以三十名爲率，四年計百二十名，駐洋肄業。十五年後，每年回華三十名，由駐洋委員臚列各人所長，聽候派用，分別奏賞頂戴、官階、差事。此係官生，不准在外洋入籍逗留，及私自先回，遽謀別業。

「每年駐洋薪水膏伙等費，官給庫平銀六萬兩；以二十年計之，約需庫平銀一百二十萬兩」

旋由李鴻章將挑選幼童及駐洋應辦事宜奏呈，其辦法較前加詳，重要之點如次：

「挑選幼童，不分滿漢子弟，年十二歲至二十歲爲率，收錄入局，由滬局委員查考中學西學，分別教導，將來出洋後，肄習西學，仍兼講中學，課以孝經、小學、五經，及國朝律例等書，隨資高下，循序漸進。每遇房、虛、昴、星等日，正副二委員傳集各童，宣講聖諭廣訓，示以尊君親上之義，庶不至囿於異學。

「至洋局課程，以四個月考驗一次，年終分別等第報查，其成功則以十五年爲率，中間藝成後，遊歷兩年以驗所學，然後回至內地，候總理衙門酌量器使，奏明委用……。

「每年八月頒發時憲書，由江海關轉交稅務司遞至洋局，恭逢三大節及朔望等日，由駐洋之員率同在事各員以及諸幼童望闕行禮，俾嫻儀節，而昭誠敬。」

此摺經總理衙門覆議，以爲「所選學生以十二歲計算，至十五年藝成後，回至中國時，已二十七八歲。若以二十歲計算，則肄業十五年回至中國時，已及三十六七歲。其家中父母難保必無事故，且年近二十再行出洋肄業，未免時過後學，難望有成。應請酌定自十二歲至十六歲爲率，並剔除親老丁單之學生，毋庸挑選外，其挑選出洋者亦應隨時考驗所學。或有不及十五年而已有成效及遇有事故者，准其報明由該委員確實查核，酌准送回……臣等

並擬令在洋局恭設至聖先師神位，駐洋委員率同在事各員，以及諸學生一體行禮。」同治十一年正月，奉旨：「依議。」李等並奏請以陳蘭彬爲正委員，容閎爲副委員，常川駐美經理一切。因挑選幼童，在滬設局辦理，故又奏請以劉翰淸總理滬局事宜；同時並以曾恆忠爲翻譯，葉源濬爲出洋教習。

委員及辦法定妥公布後，乃招收學生。當時因交通不便，風氣未開，招生甚難，北方人士多不知其事，故一百二十名官費生中，南人居其十之八九。同治十一年（一八七二年）夏末，容閎先去美佈置一切，第一批、三十人由陳蘭彬等帶往，分處於新英格蘭省(New England)民家，相距甚近，以便監督。後又遷於哈特福德(Hartford)。一八七四年乃在哈特福德之克林街(Collins Street)自造一堅固壯麗之屋，以爲中國留學生事務所，可容職員學生七十五人，學生則遣往各校就學。國內學生亦繼續照預定計劃派去。

光緒元年（一八七五年）秋爲四批學生最後一批赴美之期，由新委員區岳良及新翻譯鄺其照與漢文教習二人帶往。未幾，陳蘭彬與容閎被任命爲駐美、日、祕三國出使大臣及副大臣，留學教務卽由區及內閣中書容增祥接辦。光緒二年，政府另遣吳子登爲委員，吳頑舊，與學生不合；適某御史又利用美國禁止華工事件，呈請廢止留學制，撤回所派學生。卒於光緒七年（一八八一年），政府諭准，將留學生百人撤回，留學制度受一打擊。

此次雖暫告失敗，但事端已發，各省亦漸有以省款資送學生留學的了。光緒元年，沈葆楨派遣福建船廠學生隨法人日意格去法，學習船政；光緒二年，李鴻章派天津武弁卞長勝朱耀彩等七人隨德人李勱協赴德，學習陸軍，以三年爲期。此均爲國家大員所遣，非政府正式派送，故學生監督，學習科目，均無一定規章。光緒二年十二月，李鴻

章等奏派遣福建船廠學生及藝徒三十名，去英法兩國學習海軍與製造，並派監督兩人董理其事，當時曾訂有詳細章程十條，可資依據。第一批學生於光緒三年二月出國。其時以法人日意格為洋監督，道員李鳳苞為華監督，並隨員馬建忠，文案陳季同，翻譯羅豐祿等率同學生於三月到歐，在英法延請教師補習四個月，然後入學校。光緒七年，又由李鴻章等奏請續派船廠學生十名去英法學習，以後即停止派遣。直至光緒十六年四月，始由總理衙門奏准出使英、俄、法、德、美五國大臣每屆酌帶學生二名，共計十名，均以三年為期；光緒二十一年再奏准派學生分赴俄、英、法、德各四名，共計十六名。惟彼等均以襄贊使署公牘為務，無暇求學，實與普通留學生不同也。

二　留日之盛行與留學制度之頒定

在最初派遣出國留學時，政府均以歐美為最合適的地方，未有派學生往日本留學的。光緒二十二年（一八九六年，明治二十九年）中國駐日公使裕庚帶唐寶鍔等十三人赴日，經日本政府送至高等師範學校，教以日本語文及普通學科。其中因病或因事半途回國者甚多，惟有六人得三年卒業。其後公使李盛鐸又續送數名；鄂督張之洞因其費省路近，尤亟力鼓吹，相繼遣送習專門學科。光緒二十四年，日本公使矢野文雄函勸中國選派學生二百人，陸續前往日本學堂學習，並允供給經費；御史楊深秀極為贊成，奏請飭總理衙門速議遊學日本章程，經議覆同意。最初留日學生為數甚少，後以日人能為留學生在課程起居種種方面謀便利，去者漸多，除官費派遣者外，又有自費生踴躍東渡。

拳亂以後，國人對於西洋文明益懷羨意，朝野人士均主變法自強。爲欲研究西洋文物，故培植人材之留學政策，遂顯重要。光緒二十七年八月，上諭各省選派學生出洋；二十八年，管學大臣張百熙奏陳京師大學堂宜派學生出洋，分習專門，以備教習之用；二十九年，乃在京師大學堂速成科中選余棨昌等三十一人派往日本，並選俞同奎等十六人分赴西洋各國。

自光緒二十七年至三十二年，共五六年間，留日學生達萬餘，實以路近、文同、時短、費省，故各省人士，欲留學者咸趨之。且此時張之洞爲湖廣總督，提倡遊學甚力，其所著勸學篇爲當時言變法者所必讀。其中卽有一篇專論留學，而特別置重日本，國人頗多受其影響者。原文有言：

「至遊學之國，西洋不如東洋：一、路近省費可多遣；一、去華近，易考察；一、東文近於中文，易通曉；一、西書甚繁，凡西學不切要者，東人已删節而酌改之。中東情勢風俗相近，易倣行，事半功倍，無過於此。」

光緒二十六年十二月，上諭各大臣於兩個月條議變法要項，張之洞又於二十七年同兩江總督劉坤一覆議新政第一摺中，籌擬四條，其第四條「獎勵遊學」一段，盛稱日本爲最適宜。其中說：

「文字較近，課程較速，其盼望學生成就之心至爲懇切，傳習易，經費省，回華速，較之學於歐洲各國者，其經費可省三分之一，其學成及往返日期可速一倍。」

光緒二十九年，張氏又在奏定學堂章程之學務綱要中主張「各省辦理學堂員紳宜先派出洋考察」，並以日本爲必到之地。經此種有力的鼓吹與獎勸，於是學者羣起赴日，而造成國外留學生數之最高紀錄。

在此時期，政府對留學西洋，仍繼續提倡。光緒二十五年七月，軍機大臣面奉諭旨，着總理衙門議定辦法，派遣學生出洋，分入各國農、工、商等校專門肄業，以便回華傳授。總理衙門即據以議定章程六條。但未及實行，而翌年即有拳亂發生，此項章程遂成廢紙。拳亂後，留學日本者漸多，而前往西洋者漸少。光緒二十八年九月初四日，上諭各省督撫籌款選派學生去歐美各國求學。二十九年，張之洞即由江南水師學堂調選畢業生八人去英，習管輪與駕駛；由陸師學堂選八人去德，習步、騎、砲、工各科。同年鄂督端方在湖北各學堂中選八人赴德，十人赴美，四人赴俄，二十四人赴比；並派施肇基為美法兩國留學生經理，派德國留學生監督閻海明兼充比國游學監督。

光緒三十四年，美國國會通過以庚子賠款之一部分退還中國之議案，咨請大總統酌定以何時與何種情形交還中國。當經中國外務部與駐京美使商定，自撥還賠款之年起，初四年每年遣派學生約一百名赴美遊學；自第五年起，每年至少續派五十名。宣統元年五月，外務部與學部會奏遣派學生赴美留學辦法大綱五則，遂有後日之清華學校及其公費留美生。

在初送留學生時，本無一定的章制，惟臨時訂定派遣的辦法而已。每次公費學生出洋，均有管理人員隨同監督，頗嫌紛歧。光緒二十八年留日學生漸多，因故大鬧使館，致召日警干涉，學生既以為有失國體，日人亦感覺管理中國學生應由中國負責。於是外務部根據專使大臣載振調查遊學生滋事專摺奏請設日本遊學生總監督，時為二十八年八月，其第一次被選之監督為外務部員外郎汪大燮。

光緒二十九年四月，慈禧令張之洞擬訂約束學生章程，張於八月擬訂約束學生鼓勵畢業生章程各十條，及

自行酌辦立案章程七條，由外務部學部通知出使大臣，留學生監督執行。光緒三十二年十月，學部又奏請在出使日本大臣署內設遊學生監督，管理留日學生，並擬定章程四十條，其精神仍與張之洞所奏定之約束學生章程相同。此時監督署官制爲監督一員，由出使大臣兼任，副監督一員，由學部與出使大臣會商奏派。光緒三十四年，改訂章程，裁總副監督名義，另由學部會商出使大臣於使館參贊內遴選奏派監督，秉承使臣辦理管理遊學生事宜。光緒三十三年十一月，學部因遊歐學生日多，特奏請派一人管理各省旅歐各國學生，諭准照辦；後亦於宣統元年改倣日本遊學監督處辦法，在各國使署中分設遊學生監督，任期三年。次年三月，學部奏定管理歐洲遊學生監督處章程五節，大體仍與管理日本遊學生章程相同。

關於留學生的資格，初無若何限制。後因留日學生過多，流品太雜，始有資格之規定。光緒三十四年二月，學部定限制遊學辦法，其於資格一項，曰：

「一、資格宜限定學長期者，除習淺近工藝僅須預備語言，於學科毋庸求備外，凡欲入高等以上學校及各專門學校者，必須有中學以上畢業之程度，且通習彼國語言方爲及格……習短期者，除遊歷官紳可少寬限制，其習速成科者或政法、或師範，必須中學與中文俱優，年在二十五歲以上，於學界政界實有經驗者方爲及格……無論官費私費長期短期遊歷遊學，必品行端謹無劣蹟，身體強健無宿疾。」

斯年七月，更由學部通咨各省，非具中學畢業程度通習外國文字能直入外國學堂者，概不咨送。以後直至清末，無何變更。

中國久以科舉取士，科第的虛榮深入人心，故清季對留學生亦設科第，以爲獎勵。最初本係爲造就實用人才而派遣留學，故在出國前，政府均規定補官的辦法。後以留日學生滋事，政府爲防範流弊之故，於光緒二十九年四月面囑張之洞擬訂約束鼓勵出洋學生章程，其獎勵章程爲以後各種獎勵遊學生規程張本。大致如次：在普通中學堂五年畢業，得有優等文憑者，給以拔貢出身，分別錄用；在文部省直轄高等各學堂暨程度相等之各項實業學堂三年畢業，得有優等文憑者，給以舉人出身，分別錄用；在大學堂專學某一科或數科畢業後，得有選科及變通選科畢業文憑者，給以進士出身，分別錄用；其由中華學堂畢業選入大學堂學習選科，未經高等學堂畢業者，其獎勵比照高等學堂畢業生辦理；在日本國家大學堂暨程度相當之官設學堂之中畢業，得有學士文憑者，給以翰林出身；在日本國家大學院五年畢業，得有博士文憑者，除給以翰林出身外，並予以翰林升階。以上所列之外，在文部大臣所指准之私立學堂畢業者，視其所學程度，一體酌給舉人出身，或拔貢出身。至遊學生原有翰林、進士、舉人、拔貢出身者，各視所學程度，給以相當官職。

光緒三十一年六月，學務處考驗北洋學生金邦平等，奏請殿試，予以出身。翌年四月，學部又奏定每年八月舉行考試一次，與考資格以畢業外國專門以上學校者爲限；並於八月奏定考驗遊學畢業生章程五條。考試分兩場：第一場試其文憑所注學科，擇要命三題作之；第二場試中國文、外國文，各作一題。凡考列最優等者，給予進士出身；考列優等、及中等者，給予舉人出身，均由學部開單帶領引見請旨。凡准給出身，並加某科字樣，如文科進士、文科舉人、法科進士、法科舉人……等是。九月，卽照章考驗一次。光緒三十三年十一月，因進士館出洋學生回國，又定進士

館遊學畢業學員考試章程，其辦法亦與前述之章程大概相似，最要之點，即不准遊學未滿三年之速成生與試。

光緒三十三年十二月，學部更奏定廷試錄用章程十一條，倣中國舊日考試進士之殿試與外國高等文官考試例，凡經學部考驗奏請賞給進士舉人者，均由廷派分別授職。其辦法：凡在外國高等以上各學堂之畢業生，經學部考驗合格，奉旨賞進士舉人出身後，每年在保和殿舉行廷試一次；廷試時，欽命經義一題，閱卷大臣按應試者之學科門類每門各擬二題，呈候欽定一題。考試結果中文與科學俱優者列一等，中文平妥科學優長者列二等，科學優長未作中文卷者列三等。等第既定，然後由學部帶領引見。其已得有進士出身者，卽分別請旨賞給翰林、主事等官；其已得有舉人出身者，分別請旨賞給主事、內閣中書、小京官、知縣等。後以獎勵之法既定，與試者過多，不免冒濫，遂於宣統元年六月特訂章程八項，對考生資格、文憑、及程度等，均有嚴密之規定與檢查。宣統三年四月遊學畢業生考試，獲七品小京官者三百餘人，因各部擁擠，由學部奏請改爲卽用知縣，分發各省；七月，各學堂實官獎勵停止，遊學畢業生廷試亦決定於次年取消。斯年秋，武漢事起，清亡，而遊學生之科名與實官獎勵辦法亦停。

三　民國成立後國外留學制度與法令

民國成立後，各省學生赴國外留學者仍復不少，或以自費，或以省費，或以政府之款，亦有由縣派送者。民國五年十月十八日，教育部以第二十二號令公布選派留學外國學生規程。在教育總長認爲必要時，得選派留學外國學生研究必須留學外國之學術技藝。所定選派留學生的資格極嚴：一、曾任本國大學教授或助教授繼續至二年

以上者；二、曾任本國專門學校高等師範學校教授繼續至二年以上者；三、曾經留學外國大學高等專門學校高等師範學校本科畢業者；四、本國大學本科畢業生；五、本國專門學校高等師範學校本科畢業生。此類選派尙須經過各省及教育部兩度試驗，方能供給出國。至於自費學生，資格限制較寬。民國三年一月，教育部令頒布管理留學日本自費生暫行規程第二條規定自費留日學生資格爲：一、中學以上學校畢業者；二、中學以上各校教員。（民國十三年七月，將此項改爲「辦理教育事務二年以上者」）惟自費生須經各省行政公署核准，給予公文，以便到日後呈送該省經理員備查。凡經過此種手續者，教育部方認爲合格的自費生，畢業回國後得與官費畢業生受同等之待遇。民國十八年九月二十五日，教育部公布修正發給留學證書規程，規定「凡往外國留學之自費生，須具下列資格之一：（一）高級中學以上學校畢業者；（二）舊制中等學校畢業，並曾任教育或技術職務二年以上，具有成績者。凡自費生具前條資格之一者，應取具保證書，具呈教育部或呈由省特別市教育行政機關轉呈教育部核發留學證書。無論公費生、自費生、及津貼補助費生，在領取留學證書後，均須持向上海外交機關，請求發給護照，並向有關係國之領事館請求簽字。殆其行抵留學國後，應將所領留學證書，向駐在該國管理留學機關呈驗報到。民國十八年，教育部又以第一八四號訓令通令各省區嗣後選派留學生務於理工兩科特加注意，並嚴加考試。次年，又通令：「派遣公費留學生，不論採用何種考驗方法，對於留學國語言文字務須嚴加考試，以閱讀寫作會話及聽講，均無窒礙爲及格。」至於各省辦法大致亦與此相類，不能細述。

關於留學管理機關，自民國成立以後，因經費支絀，留日留歐遊學監督處均經取消。但因國外學生甚多，關於

交涉管理等事終不能無人負責，故民國二年八月，教育部發布經理歐洲留學生事務暫行規程，將從前分駐各國管理遊學生監督取消，而派一經理員經理歐洲各國留學生學費事項。其職權爲經理留歐各國（除俄國由使署兼管外）學生學費事項並隨時受教育總長飭令調查次列各款：一、關於學生成績事項；二、關於各處學校情形；三、關於學術事項。其事務所設於比利時。民國三年一月，教育部公布經理留學日本學生事務暫行規程，其主管人員雖亦稱爲經理員，但其職權則較留歐學生經理員爲重；且因留日學生太多，除教育部委派一人外，其餘各省或每省委派一人，或數省合派一人，分別負責經理中央官費生留學事務及屬於各本省之官費留學生事務。其應辦之事，除經理學費，遣送入學……等一般工作外，並有考核官費生之品行及學業的權責，故與從前之留學監督無甚差別。是年八月，又頒布經理美洲留學生事務暫行規程，其辦法則與經理歐洲留學生者相似。十二月，教育部公布正式的管理留日學生事務規程四十條，即將前項暫行規程三十二條廢止。此次改訂要點：一、將中央之經理員改爲部派監督；二、各省單獨或聯合所派之經理員雖仍舊存在，但其辦理本省留學生事務，尙須商承部派監督之意旨；三、各省經理員如有不能稱職者，得由部派監督詳請教育總長咨行該省行政長官撤換之；四、關於留學生送學事項，在日本文部省直轄之高等專門學校及帝國大學統由部派監督辦理，其他各校由監督或經理員分別辦理。民國七年十月公布之留日學生監督處簡章規定設簡派監督一人，薦任待遇科長三人，委任待遇科員十八人，其規模可謂大矣。民國四年八月，教育部公布管理留歐學生事務規程；五年三月又公布管理留美學生事務規程，各三十七條，將民國三年頒布之暫行規程一律廢止。其中所定辦法與管理留日學生事務規程相似，惟組織較簡；兩處

均只各設監督一人，書記數人，既無科長科員，又無各省之經理員。至清華學校所送留美學生，則另由清華學校駐美遊學監督處管理之，其監督係由清華學校校長選聘，呈明外交部總次長核准，自餘各員則由校長選派。蓋以清華學校在當時尚歸外交部管理，與教育部無關也。民國十八年九月，教育部又公布修正管理留日學校事務規程二十一條；翌年三月，公布修正留日學生監督處組織大綱十一條。此時監督處中除監督外，僅設總務主任各一人，及處員四至六人耳。

在民國八九年間，留法學生甚多，其故蓋由於「勤工儉學」的辦法盛行於法，不可不略述其梗概。民國元年，即有吳稚暉汪精衞等發起留法儉學會，並設預備學校於北京，其宗旨在「納最儉之費用，求達留學之目的；」僅爲一自由傳達之機關，而非章程嚴密之組織。凡欲自費留學每年至少籌五六百元者，皆得爲該會之同志。而會之對於會員既不資助，亦不索償，惟以言論或通信指導旅行，並爲介紹學校而已。因此會之提倡，到民國二年，即有百餘學生赴法「儉學。」民國三年，蔡元培等又以工人中有求學者，遂轉移其方法；以學生作工，工餘之暇，即以所得工資供給求學之需；民國四年六月，乃組織勤工儉學會，以「勤於作工，儉以求學」爲目的。後以歐戰中止進行。在大戰時，法政府因國內無人作工，向中國招致華工，李石曾與之訂立條件，代爲招募，大倡「工作一年讀書兩年」之說，一面在國內設立預備學校，一面與法人共同組織華法教育會，謀學生出國與謀工之便利。當時以勤工儉學目的赴法者甚多，至民國十年初已達千七百餘人。人數既多，流品漸雜，而戰後作工機會驟減，生活程度日高，此種勤工儉學生遂多不能維持，卒由國家及私人於十三年陸續護送回國。民國十四年以後，雖間有去者，而爲數已漸

少矣。

民國八年，南北兩政府爭鬨餘時，吳稚暉李石曾等竭力鼓吹，經政府及各方面之贊助，於民國十年設中法大學於法國之里昂。初意原爲勤工儉學生而設，後因種種原因，向國內招收學生百五十餘人。此不獨在中國留學制度上開一新紀元，且爲中國在海外設立大學之始。

第九章　社會教育制度

一　社會教育的意義及其內容

就教育事業的範圍而言，除開普通所謂學校教育外，還有社會教育。社會教育一詞，在我國沿用已久。若問「何謂社會教育？」則從積極方面下一定義，實屬不易，玆姑從消極方面爲之解釋。社會教育便是「正式學校系統以外的教育活動與機關。」社會教育是一個較爲普遍的名詞，有人也稱之爲「民衆教育，」但那是不很合適的。我們不妨說民衆教育是社會教育之一種，因爲我們現在所辦的社會教育，除掉民衆教育及民衆識字運動一類的工作以外，還有他種社會教育機關與活動，如圖書館、博物院、講演所、體育場……等等，不能統以民衆教育稱之。至於有人名之爲通俗教育，平民教育，成人教育……等，那就更不賅括了。

我們中國現在教育幼稚，學校教育祇爲少數人所能享受，欲求提高社會上一般民衆的知識，勢非亟力提倡較爲普遍的社會教育不可。現在中國教育行政上所辦的社會教育究竟包括些什麼項目呢？請以教育部社會教育司各科掌管事務爲標準，略述於次：

民國十七年十二月十一日國民政府公布，二十年七月六日第三次修正的修正教育部組織法第十條規定

著：「社會教育司掌左列各事項：一、關於民衆教育及識字運動事項；二、關於補習教育事項；三、關於低能及殘廢者之教育事項；四、關於美化教育事項；五、關於公共體育事項；六、關於圖書及保存文獻事項；七、關於其他社會教育事項。而依此規程訂定的教育部各司分科規程（民國十九年三月十二日教育部修正公布，同年十一月十五日再加修正，二十年三月六日又經一次修正）第五條（二十年修正過的）規定：

「社會教育司置第一、第二、第三三科。

第一科掌左列各事項：

一、關於公民教育事項（包括三民主義教育政治訓練等；）

二、關於民衆教育及識字運動事項；

三、關於農工商人之補習教育事項；

四、關於補習性質之職業教育事項；

五、關於與上列各項性質相類事項。

第二科掌左列各事項：

一、關於圖書館事項；

二、關於博物館及保存文獻古物等事項；

三、關於美化教育事項；

四、關於改良風俗與民衆娛樂事項（如公園，歌劇，及民間歌謠風俗等）

五、關於與上列各項性質相類事項。

第三科掌左列各事項：

一、關於通俗教育館事項；

二、關於通俗講演民衆讀物事項；

三、關於公共體育事項；

四、關於低能殘廢等特殊教育事項；

五、關於與上列各項性質相類事項。」

由上所述，可見中國現在所辦社會教育，其包括事項之複雜與範圍之廣大了。至於各省市縣教育行政主管機關中的社會教育科，其職掌事項，當然不能出此範圍，惟其規模則具體而微罷了。

二　中國辦理社會教育的經過

中國自「甲午」（一八九四年）對日戰爭大敗之後，繼以「庚子」（一九〇〇年）拳亂八國聯軍入北京，國人受着一種從來未有的重大打擊，人心惶惶，朝野上下乃力倡維新，藉圖自強，因而有銳意變法興學之舉，而報紙雜誌及其他社會教育活動亦經陸續創辦，盛極一時。這便是中國社會教育最初產生的情形。

在國勢危急之時，提倡教育者於注意兒童外並及成人，以圖應付當前危機，本爲自然的趨勢。中國此時便是如此，社會上知識分子以私人言論竭力鼓吹創辦夜校、宣講所、圖書館、博物館、及其他社會教育機關者，比比皆是；而官吏縉紳，則更形諸法令奏章，期於倡導實行。李端棻於一八九六年奏請設藏書樓與報館，張之洞於一九〇六年酌擬教育會章程奏摺內亦有籌設圖書館、陳列館、宣講所、及改正戲曲、歌謠、利用影燈油畫等項；又於奏定實業補習學校章程中聲明這種學校係爲已過學齡者而設。湖南撫院並於一九〇三年頒行宣講章程，以便所屬遵照辦理。這些言論或奏議法令，未必均能見諸實行，但已可以推知當時輿論之注意。至於實際活動，其最主要的則有辦報，宣講，及開設簡易識字學塾三項。報紙如康有爲梁啓超等創辦的強學報，時務報，新民叢報，及民黨所辦之民報等，在當時均爲社會所歡迎；其後各大商埠，亦相繼有人辦報。除普通新聞紙外，更有提倡科學、專論教育、研究專門學術、與各種白話的報紙雜誌。其影響社會之深，當可想見。至於宣講，則當時亦頗盛行，無論固定講演、巡迴講演、定期講演、臨時講演……都有一定的辦法。但最有力的社會教育工作，則當首推簡易識字學塾；因曾經中央政府明令開辦，並盡力督飭進行，故其結果亦較好。簡易學塾章程係於宣統元年正式頒發，但在這以前，便早已在各省創辦過了。其制：每日在晝間或夜晚上課三小時，修業期限自一年至三年不等；所授課程除簡易識字課本外，兼授國民必讀課本及簡易算術類，與現在的民衆學校頗相類似。章程頒布後，清廷「今日一通飭，明日一嚴扎，抑若此項學塾之重要尤在小學教育之上」者焉。辦法雖多未善，而成績却不能說太壞。據宣統三年學部調查，那時全國共有此類簡易學塾三萬處，姑以每塾在學生徒二十人計算，是全國應有六十萬人受此簡易識字教育；若積年而

計，當更多矣。故自光緒二十一年（一八九五年）至宣統三年（一九一一年）爲中國社會教育發軔期，因其時簡易識字學塾頗爲盛行，特名之爲「簡易學塾時期。」

民國成立以後，政府不再催促各處辦簡易學堂，但一般教育界人士都已瞭然於通俗教育之重要，而願自動努力進行了。在教育行政組織中，教育部中有了社會教育司，而社會教育遂在教育行政機關中取得了一種地位。當時教育部對通俗講演，通俗教育，及一般的講演會，都非常注意；並曾電令各省詳擬社會教育的計劃，以便積極籌辦。此外，各地方私人活動亦頗不少，最著者如中華通俗教育研究會之成立，便是私人團體促進社會教育的機關。自民國元年以後，各地的通俗教育會亦相繼組織，其活動幾遍全國。據民國七年調查，此種組織全國共有二百三十三處，會員達一萬二千二百八十九人。其工作的範圍頗與現在的教育館相類似：有通俗圖書館，有閱報所，有巡廻文庫，有博物館，有講演所，有巡行講演團，有公共補習學校，有簡易識字學校……可謂盛矣。惟中間因袁世凱稱帝及內戰等影響，一切活動未能盡量發展，遂致稍稍停頓。而中央政府自元年以後，教育部負責人等多未能在這方面努力，各省雖頗有特別注意之者，終嫌力量散漫，成效不廣。自民國元年（一九一二年）至民國七年（一九一八年），可稱之爲「通俗教育時期。」

當歐洲大戰正酣之際，大批華工被協約國招募赴歐作工，尤以在法國者爲多。當時便有許多留學生鑒於此輩華工知識淺陋，在海外易受欺侮，遂在戰地辦理華工教育，頗著成效。民國七年歐戰告終，向日在海外主持華工教育的領袖，如晏陽初，傅葆琛，陶知行等，相繼回國，遂發起平民教育運動。同時，國內因受時代潮流之激盪，開始新

文化運動，白話文學漸爲教育界所承認。平民教育運動藉此背景，進行乃益爲順利。最初，晏陽初曾先後在長沙、烟台、嘉興、杭州等較大都市，創設平民學校，並編輯千字課以利教學。其主張蓋欲於四個月的期間使成年失學之人，能識千餘日常應用之字，並獲得國民應有的基本知識。簡言之，即「除文盲，作新民」之意也。自晏氏等倡議以後，全國熱心人士爭相倣效，於是風起雲湧，在二三年間，此種平民學校即遍於國內，而以前的簡易學塾與平民義學之類也多半改爲平民學校，期於劃一。風氣既成，全國景從，中華平民教育促進會遂於民國十二年八月應運而生；各省又相繼組織分會，各自努力。十五年，總會又在直隸省定縣創設「平民教育實驗區」，繼續開辦平民學校，並作其他社會改進的工作，（如生計教育，衞生教育，公民教育……等是）至今不輟。但其最盛時期，則在民國八年（一九一九年）至民國十五年（一九二六年）之間，吾輩可稱之爲「平民教育時期」。

自民國十三年（一九二四年）革命軍北伐，中國國民黨的新勢力便隨着革命軍北上，因而普遍全國。這期間，民衆運動的聲浪高唱入雲，普通人的興趣自然均集中在政治上。向日所謂社會教育，在此時便成了廣義的社會感化和社會運動，在形質上當然不容易看出有什麼進展。各地的各種工會農會及其他類似的會社與團體相繼在黨的扶植之下，組織起來從事活動，但分子極爲複雜。民國十四年，中國全國總工會及廣東全省農民協會成立。是年五月三十日，滬案發生，「六二三案」又繼之，全國鼎沸，羣起反抗英日帝國主義，而民衆運動遂達其最高潮。十五年七月，北伐軍出發，此種運動尤爲活躍，但其流弊亦隨而發生，蓋因內中容納共產黨份子甚多，主義不同，自不免滋生糾紛。殆十七年北伐成功，四月間，國民黨開始作清黨運動，三年來之農工運動的聲勢亦因以漸衰。此

際除掉中華平民教育促進會中的一部份人還在繼續他們的工作外，別處便沒有什麼新的事業了。不過民衆的思想與精神方面，却由此數年的民衆運動中得到了相當的訓練與改造，而大爲興奮。自民國十三年（一九二四年）至民國十七年（一九二八年）之間，可稱爲「民衆運動時期」。

自民國十七年北伐軍打到北平，全國統一，訓政開始，一切方漸有軌跡可尋。國民因數年來政治混亂，經濟凋敝，渴望昭蘇，全國上下方漸漸覺悟，知非努力從事社會教育，以改造國民不可，而社會教育遂稍蒙國人之注意。但起初還祇是提倡民衆學校及識字運動一類的「除文盲」的事業，直到近三年纔把目標改正，普遍地重視一切有關社會教育之各種事業。故自民國十七年以後，方可稱爲眞正的「社會教育時期」。

三　現行的社會教育制度與法令

民國初年，教育部所發布的社會教育法令很少，故其制度極不完備。查民國八年五月教育部編纂之教育法規彙編中，關於社會教育的法規祇有圖書館規程（民國四年十月二十三日呈准，）通俗圖書館規程（同上，）通俗教育講演所規程（同上，）通俗教育講演規則（同上，）通俗講演傳習所辦法（民國五年四月十五日通咨，）通俗教育研究會章程（民國四年七月十八日呈准，）露天學校簡章及規則（民國五年三月十八日通咨。）由這些規程的名稱上，我們也可以見出當時的確是通俗教育流行時期。並且社會教育的內容，今昔亦殊不同。據民國七年十二月七日部令第八十號改訂的教育部分科規程第四條來看，社會教育司設置第一第二兩科，

其分掌事務第一科爲：一、博物館圖書館事項；二、動植物園等學術事項；三、美術館美術展覽等事項；四、文藝音藝等事項；五、調査及搜集古物事項。第二科爲：一、釐正通俗禮儀事項；二、通俗教育及講演會事項；三、通俗圖書館巡行文庫事項；四、通俗戲劇詞曲等事項；五、通俗教育之調査規畫事項；六、感化院及惠濟所事項；七、不屬他科所掌事項。這種規定，直到國民政府成立，無大變更。

現在中央對於社會教育較以前大爲注意，故教育宗旨及實施方針中特定社會教育實施方針一條。民國十七年五月，中國大學院召集第一次全國教育會議，亦以社會教育專列一組，其所決議之案，計包括：民衆學校教育，民衆閱報處，民衆補習教育，農工商補習教育，勞工教育，改良風俗，改良社會娛樂（如小說、歌詞、劇本、圖畫、電影、茶館、說書、演劇，）及感化教育等項。而另外則有確定社會教育經費案，決議「社會教育經費在整個的教育經費中，暫定應佔百分之十至二十」，爲最關重要。是年十月，國民政府令各省市區自十八年預算年度起，一律實施此種比例。十八年八月二十四日，教育部又以第八四四八號訓令，剴切曉諭，俾能遵照編制新預算，使社會教育經費數得以比例的增加。但據民國二十年教育部所公布的比較表，各省市區仍多未能照令實行，那便是事實問題了。

民國十九年教育部召開第二次全國教育會議，在此修正通過的改進全國教育方案中，關於社會教育者，計有兩章：即第二章之實施成年補習教育計劃及第七章之改進社會教育計劃是也。成年補習教育的目標，據原計劃說，「本兼含識字訓練、公民訓練、職業訓練三種，」而「本計劃則係初步計劃，擬在訓政的六年裏，儘先完成識字訓練和公民訓練的重大工作。」至於職業訓練可以參照中等教育計劃和社會教育計劃裏關於職業教育的

部份。而辦法的原則，最主要的便是：全國人努力，用最少的金錢，最短的時間，使年在十六歲至六十歲的一般民衆識字讀書，具有四權的能力。改進社會教育，其行政組織，除教育部各省教育廳已設社會教育司科外，各市縣宜斟酌情形，在教育局內設社會教育科或課，專辦縣市社會教育。各級主管機關在必要的時候，得聘請專家組織設計或研究委員會，補助計劃進行。實施機關，得分普通與特別二種。普通的，如民衆教育館、圖書館、博物館、藝術院、體育場、成年民衆及農工商人補習學校等。特殊的，如殘廢院、感化院、革命博物館等。但組織當以民衆教育館農民教育館做實施及試驗的中心，所有圖書館、體育場、展覽會、演講廳等，在可能範圍內，都和民衆教育館及農民教育館連合一氣，並須與學校或別種機關團體聯絡。實施程序，先實驗而後推行；無論普通的或特殊的社會教育，均應這樣辦理。關於社會教育經費，全國各級教育行政機關均應切實遵守國民政府及教育部所定占全教育經費百分之二十的標準；在富庶地方，並應增加到百分之三十。這種計劃當然都未能見諸實行，不過後日的社會教育法令却大半是參照這些計劃而定的。

民國二十一年一月二十六日，教育部訓令規定推行社會教育辦法三項一案，其中「指示各省市推行社會教育應行注意要項」共三條，如左：

「一、在全國教育改進方案關於「成年補習教育」及「社會教育方案」未奉核定頒布以前，各省市縣教育經費全部百分之十至二十之標準。

二、各省市縣應籌設社會教育或民衆教育人員之訓練機關一所，或就各該省原有之教育學院或師範學

校內，設立專系或專科，以培養此項人材；已設立者，應力求充實。

二、各省市教育廳局應一律設置掌理社會教育之專科；各縣教育局應斟酌經費情形，就該局內設置專科或指定專員，掌理社會教育事務。」

教育部並令各省市隨時報告其推行社會教育之成績，以便考核，可見中央是在特別注意的了。

自民國十七年十二月教育部成立之後，到現在為止，教育部及中央其他機關對於社會教育已經頒行的法令，規程，辦法或計劃大綱之類，尚不完備。其主要的，有民衆學校辦法大綱（民國十八年一月二十二日教育部公布）識字運動宣傳計劃大綱（民國十八年二月十三日教育部公布）電影檢查法（民國十九年一月三日國民政府公布；其施行細則及委員會組織法均係民國二十年二月三日行政院公布，）圖書館規程（民國十六年十二月二十日大學院公布圖書館條例，嗣教育部又於十九年五月五日公布此規程，而將前頒條例廢止。）通俗講演員檢定條例（民國二十年三月十九日，第三屆中央執行委員會第一三二次常務會議通過，二十年八月十三日第一五四次常會修正，）國民體育法（民國十八年四月十六日國民政府公布，）國民體育實施方案（民國二十一年八月全國體育會議通過，教育部修正公布，）民衆業餘運動會辦法大綱（民國二十年四月十八日教育部公布，）農業推廣規程（民國十八年六月十三日教育部與內政農鑛兩部會銜公布，）及勞工教育實施辦法大綱（民國二十一年二月四日教育部與實業部會銜公布）等件而已。

除上述各項外，教育部尚有「體察地方財政狀況酌量推廣婦女職業學校及婦女夜校」之訓令（民國十

八年五月二十五日訓令第七三七號；）而關於華僑的社會教育，亦有華僑商會倡辦民衆圖書館或附設民衆書報閱覽處辦法（民國十九年九月二十二日教育部公布，）領事勸導華僑學校附設民衆學校辦法（同上，）及領事勸導華僑書報社及其他教育機關於星期日或紀念日特開講演會辦法（同上）等項（按後三者合之爲推行華僑社會教育辦法。）

茲就已發布之法令，將現行各種社會教育制度擇其重要者分別說明於次：

〔民衆學校〕「民衆學校以根據三民主義，授與年長失學者以簡易之知識技能，使適應社會生活爲宗旨。」民衆學校應由縣市或縣市教育局分區依各該地方之需要設立之；其私人或團體所設立者，須經縣市教育行政機關核准備案，並應受其監督與勸導。至於學生，凡年在十六歲以上五十歲以下之男女失學者，均應入校。教授科目爲識字、三民主義、常識、珠算或筆算、樂歌五種；此外得彙授歷史、地理、自然、衛生等淺近讀物；並得酌量地方情形，加設關於農業或工商業等科目，其所用讀本均須採用教育部所審定者。惟民衆學校主管機關及省市最高教育行政機關爲研究及試驗關於民衆教育各種問題起見，得設實驗民衆學校，其課程可視研究目的酌量變通，課本亦不必限於教育部審定者。民衆學校在晚間或休假日每天授課二小時，每星期至少授課十二小時，而修業期限至少爲三個月。期滿，試驗及格，由校給予畢業證書；成績優異者，並得酌予獎勵。民衆學校不收任何費用，並須供給學生所有書籍文具等學用品。

〔識字運動〕識字運動本爲國民黨規定各級黨部下層工作七項自治運動中之一，純係一種宣傳工作，蓋

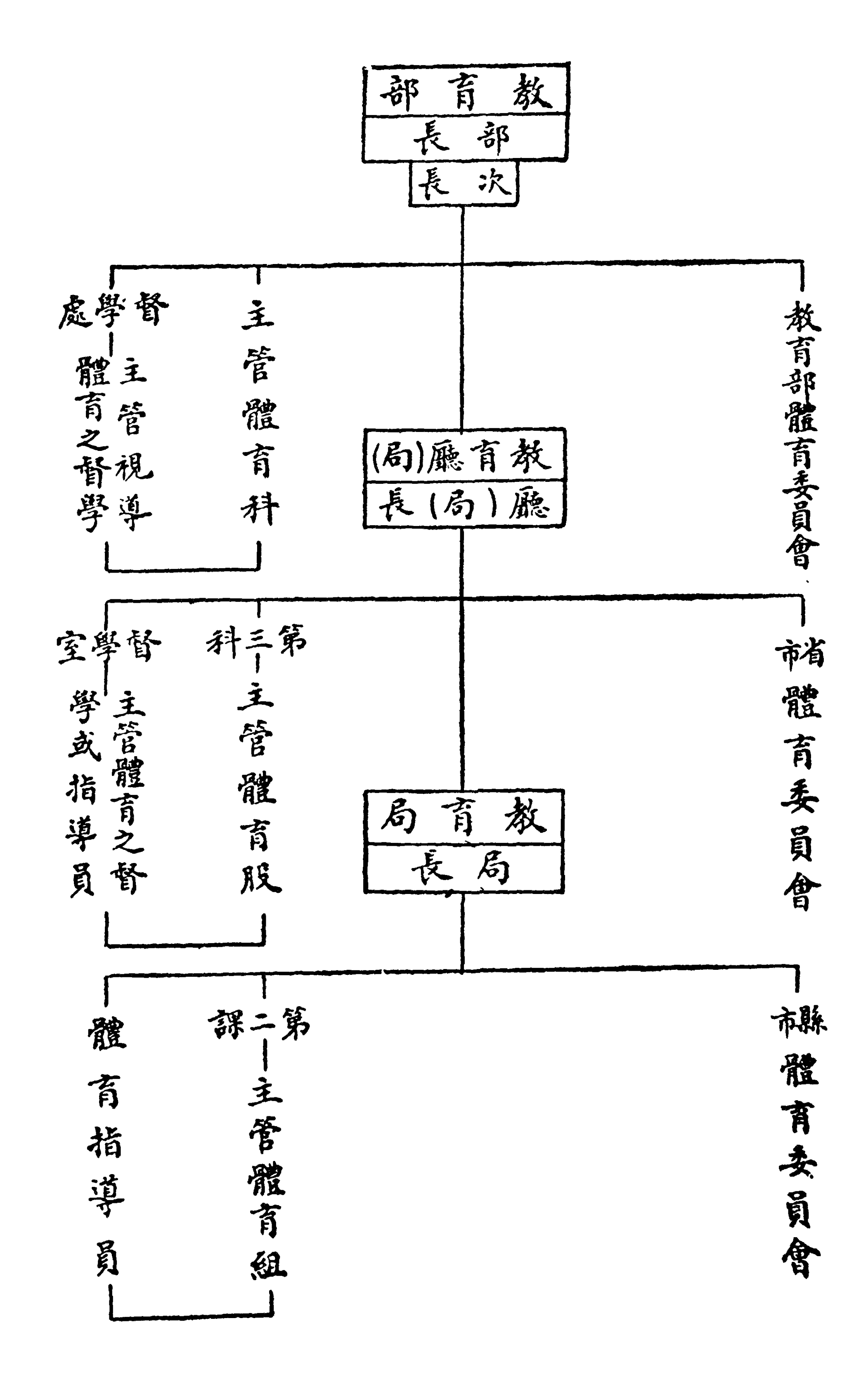
與前述之民衆學校相輔而行者也。各省或特別市應設識字運動宣傳委員會，委員人選爲省市最高行政長官或其代表，當地最高教育行政官吏，教育廳局主管科長，省市黨部宣傳部長及民訓會常務委員，各民衆團體宣傳部長及常委等等。縣市亦應設各該縣市的識字運動宣傳委員會，人選與省市者相同，惟範圍則限於一縣市耳。其組織則以各該轄區最高行政長官爲主席，教育當局爲副主席；另設祕書或幹事，由教育當局就其廳局職員中指派之。委員會之職務爲計劃并決定宣傳識字運動之辦法、期間、與時間。各省或特別市每年至少舉行宣傳週一次；各縣市除每次奉省令舉行宣傳週外，每年至少舉行宣傳日一次；并應利用各種會議實行宣傳一日或二日。宣傳地點，無論街衢、廟宇、學校、商店、或其他公共場所，均可；所用方法，則不外講演、標語、書報、旗幟、幻燈、電影、留聲機等。

（電影檢查） 電影檢查由教育部派四人，內政部派三人，組織電影檢查委員會辦理；檢查時，應請中央黨部宣傳部派員參加指導。凡電影片無論本國製或外國製，非經檢查後不得映演。如檢查其有損中華民族之尊嚴者，違反三民主義者，妨害善良風俗或公共秩序者，或提倡迷信邪說者，均應取締，不予核准。倘無上述情形者，應發給准演執照；每五百公尺收檢查費十元，但本國電影片免收。准演執照以三年爲有效期間，逾期應另請檢查。電影檢查委員會得委各地教育主管機關，派員攜帶該會發給之檢查證，至映演電片場所就近施行檢查。教育內政兩部曾於民國二十一年四月二十三日以第六六號訓令「各地教育行政機關會同警察機關稽查電影辦法」一八條，可資依據。各地教育行政機關於派定檢查員持證隨時赴各地電影院稽查外，應函請當地警察機關協助。各影院至遲於影片映演之前一日，應呈驗並報告映演起止日期，以便登記；而各地教育行政機關將准演影片登記後，應

卽通知當地警察機關查照。如發現電影院有未領執照而擅映演影片者，處映演人以三百元以下之罰金，卽由警察機關執行；此項罰金以五成歸警察機關公用，五成歸教育行政機關作爲辦理社會教育之用。

（圖書館） 各省及各特別市應設圖書館儲集各種圖書供公衆之閱覽；各市縣得視地方情形設置；私人或私法人亦得按照規定辦法設私立圖書館。設置時，應由主管機關呈報上級教育機關備案；其停辦時亦然。公立圖書館除蒐集中外各書籍外，應負責收集保存本地已刊未刊各種有價值之著作品。圖書館爲便利閱覽起見，得設分館、巡迴文庫及代辦處，并得與就近之學校訂特別協助之約。圖書館得設館長一人，館員若干人，館長應有下列資格之一：一、國內外圖書館專科畢業者；二、在圖書館服務三年以上而有成績者；三、對圖書館事務有相當學識及經驗者。圖書館職員每年三月底應將辦理情形報告於主管機關。省市縣立及私立圖書館之概況，每年六月底由省教育廳或特別市教育局彙案轉報教育部一次。

（通俗講演員之檢定） 各省或特別市黨部應會同當地教育廳局組織各省市通俗講演員檢定委員會，分區（特別市不分區）檢定省市區內社會教育機關之通俗講演員。委員五人至九人：一、省或市黨部委員互推一人；二、省或市黨部訓練部長或其主管人員；三、省教育廳長或市教育局長；四、教育廳局主管社會教育科長；五、由黨校兩方就對於黨義有深切認識於社會教育有研究及經驗者，會聘一人至五人。現任及志願擔任通俗講演員工作者，一律須受檢定；其未經檢定或檢定不及格者，不得充任。凡具下列資格之一者，得請求檢定：一、在社會教育或民衆教育人員訓練機關畢業者；二、在師範學校或中等以上學校畢業者；三、具有相當學力并從事黨務或社會教


教育部
部長
次長
督學處
主管視導
體育之督學
主管體育科
教育部體育委員會
教育廳(局)
廳(局)長
督學室
主管體育之督
學或指導員
第三科
主管體育股
省市體育委員會
教育局
局長
體育指導員
第二課
主管體育組
縣市體育委員會

育一年以上者。檢定之項目，計有黨義、社會常識、演說三種（具第一項資格者，得僅考黨義一種。）檢定合格者，由委員會發給檢定合格證書，並公布其姓名。

（國民體育）　關於國民體育，全國各級教育行政機關應有體育行政組織：即教育部設體育委員會，主管體育科，及主管體育之督學；各省教育廳及行政院直轄市教育局設省市體育委員會，主管體育股，及主管體育之督學或指導員；各縣市教育局設縣市體育委員會，主管體育組，及體育指導員。於是全國體育行政系統遂成上表之形式：

體育設備，除各級學校應設體育場外，各省市體育場至少八十畝，各縣市至少三十畝，並須設兒童遊樂園，備置兒童遊戲器械，及能引起兒童遊樂興趣之用具。推行方法，則有設立體育研究所，體育講座，國術館，及選擇模範城鎮及鄉村為體育實驗區等研究機關；推行事項為國術，新式體育，各種運動，與鄉村遊戲等。各省市從二十一年度起，須辦理體育實驗區一所，時期暫定為兩年；從二十三年度起，實驗區所實行的辦法，應普及到全省各市縣，同時即普及到全國。實驗區之行政人員如下：教育廳特聘專家一人為本區主任，主持本區一切事業；縣教育局體育指導員一人，襄理本區事務；民衆教育館農民教育館特派幹事一人，公安衛生警察若干人，聘任幹事一人至三人，特約區教師一人，為該區內之體育場場長。實驗區行政系統如左：

教育部（主管體育科）——教育廳（第三科）——區主任
- 體育股——幹事及助理人員等
- 保健股——仝右

宣傳股——仝右
總務股——仝右

實驗區的事業有下列數項：一，每年舉辦民衆業餘運動會二次至四次（按教育部曾於民國二十年四月十八日公布民衆業餘運動會辦法大綱七條，可資依據：春季在四月至六月，秋季在九月至十一月，每次以一日爲限；）二、舉辦各種球類比賽；三、組織國術班（如中華新武術及太極操等，凡合於科學方法體育原理者均可採用；）四、組織各種健身團（如商人早晨有空暇，則組織商人早操班等；）五、巡迴體育與國術指導；六、每年分別舉行成年男子及婦女健康比賽；七、體育演講；八、體育壁報；九、體育展覽會；十、體育出版品。此外尚有分年實施計劃，以便由主管機關參酌地方情形訂定，呈准施行；及考成方法，用資獎進各級教育及體育行政機關提倡與辦理體育之成績。

〔農業推廣〕　農業推廣之目的，在於普及農業科學知識，增高農民技能，改進農業生產方法，改善農村組織，農民生活，及促進農民合作。其組織，各省應酌量情形，採用下列三種之一，於必要時，得由農鑛部會同內政教育兩部規定之：（一）國立或省立專門以上農業學校與省農政主管機關，會同有關係之機關團體，組織一農業推廣委員會，辦理關於該省內農業推廣事務；（二）國立或省立專門以上農業學校內設一農業推廣處，管理該省內之農業推廣事務，爲扶助其進行，並得設農業推廣顧問委員會；（三）省農政主管機關內設一農業推廣處，或推廣委員會，管理該省內之農業推廣事務。各省以若干縣爲一區，每區設區農業指導員一人，或酌量情形設省農業

指導員而不設區指導員。推廣委員會或推廣處內得設各系專門委員，由農林專家兼任或專任之。各縣設農業指導員一人，副指導員若干人，均須於受中等以上農業學校教育，或有相當訓練者之中，用嚴格考試方法，取錄派充之。至於農業推廣之業務，分下列各項：（一）推行農林試驗場及農業學校之成績；（二）提倡並扶助合作社之組織及改良；（三）直接或間接舉辦農業展覽會、比賽會、陳列所、農業討論週、農民參觀日、農民聯歡會、談話會、及育蠶指導、森林保護運動……等等；（四）舉辦增進農民知識及技能之事項，如講習所、講習會、講習班、夜校、函授科、函詢處、各種講演……等皆是；（五）提倡並扶助鄉村社會之改良事業；（六）提倡並扶助墾荒、造林、耕地整理、及水旱防治；（七）實施關於農業調查及統計，並編輯農業淺說，報告農林教育計畫，及他種定期不定期出版品。

〔勞工教育〕　勞工教育之目的，在於「增進工人之知識技能及其工作效率，并謀工人生活之改進。」其內容計分識字訓練，公民訓練，及職業補習三種，蓋係根據民國十九年第二次全國教育會議所通過之實施成年補習教育計劃中的原則而規定之也。無論農工商各界勞工，均應由各地方教育行政機關督促當地農工商及其他各業之廠場、公司、商店等，負責於最短期間內，按其教育程度，分別實施。凡各廠場、公司、商店等僱用工人在五十人以上一百人以下者，應設勞工學校或勞工班；每增二百人即遞增一班；不滿五十人者，得與附近各廠場、公司、商店聯合辦理之。每班學生以三十人至五十人為準。此種校或班，每週須在工作時間以外至少教授八小時。識字及公民訓練限一年完成；職業補習則視需要及地方情形，由各校擬定，呈經市縣教育行政機關核定後施行，但最長不

得過二年。其教學科目如次：（一）關於識字訓練者：三民主義千字課、常識、珠算或筆算、樂歌，並得兼授歷史、地理、自然、及其他淺近讀物；（二）關於公民訓練者：三民主義、地方自治淺說、本國大勢、公民道德，以上各科，得用講演及淺近讀物教授學生，並得在課外指導學生組織各種集會實際訓練；（三）關於職業補習者：服務道德、農工或商業常識、專門職業知識技能之科目（視各業工人之需要酌設之）。學生於每種修業期滿試驗及格者，即由學校或原設立機關給予證書；成績優良者，並酌予獎勵。此種校班不收學費及其他費用，所有書籍文具等，均由學校供給之。其主管機關爲省市縣教育廳局及建設廳局（或農鑛實業、工商等主管勞工之廳局），一切均由兩方面會同辦理。

四　地方實施社教之中心機關——民衆教育館

現在還有一種最重要的社會教育法規爲我們不能不特別提出討論的，那便是民國二十一年二月一日教育部公布的民衆教育館暫行規程（共十九條）。其第一條即明白規定：「各省市（直隸行政院者）及縣市（隸屬於省政府者）應分別設立民衆教育館，爲實施社會教育之中心機關。」

按照規定，省教育廳應在省會設省立民衆教育館一所（如有特別情形，得酌量分設）；直隸於行政院的市教育局須擇人口稠密之地，設市立民衆教育館，每市至少一所；縣立民衆教育館應先在縣城或縣屬繁盛市鎮設立，逐漸推至鄉村，隸屬於教育局；而每縣亦得就本縣原有自治區或學區或劃分民衆教育區，分設民衆教育館，名

爲縣立某地教育館；隸屬於省政府之市教育局亦須擇人口稠密之地，設市立民衆教育館，隸屬於市教育局，每市至少一所。

省市及縣市立民衆教育館應舉辦關於健康、文字、公民、生計、家事、社交、休閒各種教育之事業，並應從事研究及實驗工作。縣市民衆教育館雖不歸省館管轄，但省立民衆教育館對於該管所轄區域內縣立民衆教育館有輔導及示範之責。

各級民衆教育館，得設下列各部：（一）閱覽部——書籍，雜誌、圖表、報紙之公開閱覽，巡迴文庫，民衆書報閱覽所等屬之；（二）講演部——固定講演，臨時講演，巡迴講演，化裝講演，及其他宣傳屬之；（三）健康部——關於體育者，如器械運動、球類、田徑賽、國術、游泳、兒童遊戲、及其他運動屬之；關於衞生者，如生理、醫藥、防疫、清潔等屬之；（四）生計部——職業指導及介紹，農事改良，組織合作社等屬之；（五）游藝部——音樂、幻燈、電影、戲劇、評書、棋弈、各種雜技及民衆茶園等屬之；（六）陳列部——標本、模型、古物、書畫、照片、圖表、彫刻、工藝、各種產物、博物館，及革命紀念館等屬之；（七）教學部——民衆學校、露天學校、民衆問字處或問事處、及職業補習學校等屬之；（八）出版部——日刊、週刊、畫報、小册、及其他關於社會教育刊物屬之。各部得視地方情形，全數設置，或先設數部，或酌量合併設置；如某項事業已設有專管機關時，其在縣市者，得併入民衆教育館辦理之。

各級民衆教育館得視地方區域之大小，經費之多寡，分爲甲乙丙三等。其標準，省市立者，由各省市教育廳局規定，呈准教育部施行；縣市立者，由縣市教育局規定，呈准教育廳施行。

每館設館長一人，主持全館事務；館員若干人，其額數應以設部多少及各部事業範圍大小爲標準斟酌定之。館長不得兼任其他有薪給職務。各級民衆教育館爲辦理特種事項，得設各種委員會。

各級民衆教育館經費分配標準：薪工不得高於百分之五十，事業費不得低於百分之四十，辦公費佔百分之十。凡省市縣市立者，其經費均由省市縣市教育經費項下支給之。私立民衆教育館之設立，亦須遵照此項規程辦理，並須呈請所在地主管教育行政機關立案。

各級民衆教育館在每年三月底以前，應將上年辦理情形呈報主管機關備案。

由於這件規程，我們可以看出此後縣市各種社會教育事業，大有一概歸到縣市立民衆教育館負責辦理的趨勢；而省立民衆教育館又有輔導管轄區內縣市立各館之責，因此，全省社會教育頗有統一辦法脈絡貫通的希望了。